

Negatiivinen pankkitalletuskorko henkilöasiakkaan
omaisuudensuojan näkökulmasta

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Rahoitusoikeus
Oikeustieteen maisterin tutkielma
Aino Nuotio
Ohjaaja: Heikki Marjosola
Toukokuu 2020



| | | | |
|--|--|--|---|
| Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta | | Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma | |
| Tekijä – Författare – Author Nuotio, Aino Helmi Johanna | | | |
| Työn nimi – Arbetets titel – Title Negatiivinen pankkitalletuskorko henkilöasiakkaan omaisuudensuojan näkökulmasta | | | |
| Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studienriktning – Subject/Study track Rahoitusoikeus | | | |
| Työn laji – Arbetets art – Level OTM-tutkielma | | Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2020 | Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages x + 80 |
| Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkimuksessa selvitetään, olisiko vallitsevassa kansallisessa oikeustilassa hyväksyttävää, jos pankit alkaisivat periä negatiivista korkoa henkilöasiakkaidensa talletuksista. Negatiivinen korko on velvoiteoikeudellisesti poikkeuksellinen, sillä tyypillisesti korkoa maksetaan hyvityksenä käyttöön saadusta pääomasta. Talletussuhteessa velallisenä on pankki, joka myös vakiintuneen käytännön mukaan maksaa talletukselle korkoa. Sen jälkeen, kun Euroopan keskuspankkijärjestelmässä laskettiin talletuskorko negatiiviseksi, ovat pankkien asiakkailleen maksamat talletuskorot myös lähellä nollaa.</p> <p>Negatiivisen talletuskoron käyttöönotto olisi toteutettavissa MaksupalveluL:n sääntelyn nojalla, sillä se soveltuu valtaosaan talletussopimuksista. Lain 3:30 §:ssä annetaan pankeille oikeus yksipuolisesti ehdottaa muutoksia tilien puitesopimukseen, ja ehdotus tulee voimaan, ellei asiakas vastusta sitä. MaksupalveluL 3:32 §:n nojalla vaihtuvakorkoisten tilien korkoa voidaan myös suoraan pankin yksipuolisella ilmoituksella muuttaa. Tallettajan aseman turvaa oikeus irtisanoa sopimus päättymään ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa. Sääntely ei kuitenkaan anna vastausta siihen, olisiko ehtomuutos sisällöllisesti hyväksyttävä.</p> <p>Tallettajaa suojaavat kuluttaja- ja sopimusoikeudellinen sääntely sekä perustuslaillinen omaisuudensuoja. Ehtomuutoksen sallittavuutta taas puoltavat sopimusvapaus, pankkisääntelyn tavoitteet sekä pankeille asiakkaiden talletuksista aiheutuvat kustannukset. Talletusvaroihin kohdistetaan EU:n vakavaraisuussääntelyssä maksuvalmiusvaatimus, jonka kautta talletusvarat ovat suorassa yhteydessä keskuspankkitallettamiseen. Pankkisääntelyn suojan kohteita ovat sekä asiakkaat että pankkijärjestelmä itsessään, ja kuluttajaoikeudellisista pääsäännöistä poiketaan pankkisopimusten kohdalla ajoittain kuluttajan asemaa heikentävästi. Lopulta pankkipalveluille on tunnustettu asema välttämättömyyspalveluina, ja pankkeja myös veloitetaan tarjoamaan kuluttajille tietyt palvelut kohtuulliseen hintaan. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää näiden eri sääntelytavoitteiden yhteensovittamista. Menetelmä on ensisijaisesti lainopillinen, mutta erityisesti pankkisääntelyn tavoitteiden huomioon ottaminen edellyttää sitä, että tutkimukseen otetaan mukaan oikeustaloustieteellisempiä näkökulmia.</p> | | | |
| Avainsanat – Nyckelord – Keywords pankkioikeus – kuluttajaoikeus – maksupalvelulaki – talletussopimus – talletuskorko – omaisuudensuoja | | | |
| Ohjaaja tai ohjaajat –Handledare – Supervisor or supervisors apulaisprofessori Heikki Marjosola | | | |
| Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited | | | |
| Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information | | | |

SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| Lähteet | II |
| Lyhenteet | II |
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Negatiivinen talletuskorko | 1 |
| 1.2 Henkilöasiakkaiden tilanne | 2 |
| 1.3 Talletustili ja talletussopimus..... | 4 |
| 1.4 Tutkimuskysymykset | 5 |
| 1.5 Rajaukset..... | 7 |
| 1.6 Menetelmä ja oikeuslähteet..... | 8 |
| 2. TALLETUSSOPIMUS VARALLISUUSOIKEUDESSA | 12 |
| 2.1 Varallisuusosoikeuden murros..... | 12 |
| 2.2 Pankkitalletus | 14 |
| 2.3 Talletussopimuksen muutosta koskeva pakottava sääntely | 14 |
| 2.3.1 <i>Luottolaitoslaki</i> | 15 |
| 2.3.2 <i>Maksupalvelulaki</i> | 16 |
| 2.3.3 <i>Kuluttajansuojalaki</i> | 18 |
| 2.4 Sopimusmuutosten kohtuullisuus..... | 20 |
| 3. KORKO | 22 |
| 3.1 Koron määritelmä..... | 22 |
| 3.2 Korko velkasuhteessa..... | 22 |
| 3.3 Korkokantaa koskeva pakottava sääntely | 23 |
| 3.4 Korkotilanne pankkitalletuksissa | 24 |
| 3.5 Negatiivinen korko..... | 25 |
| 3.6 Negatiivinen talletuskorko | 27 |
| 4. PANKKI..... | 29 |
| 4.1 Pankin rahoituksenvälitys | 30 |
| 4.2 Vähimmäisvarantojärjestelmä ja talletussuoja..... | 30 |
| 4.3 Rahoitusalan kehitys ja lisääntynyt kilpailu..... | 31 |
| 4.4 Pankkisääntely..... | 32 |
| 4.5 Pankin taloudellista asemaa koskeva pakottava sääntely..... | 33 |
| 4.6 Pankkitoiminnan tuottavuus..... | 34 |

| | |
|--|-----------|
| 5. NEGATIIVINEN KORKO KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄSSÄ | 37 |
| 5.1 Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahapoliittinen ohjaus | 37 |
| 5.2 Ohjauskorot | 38 |
| 5.3 Pankin talletus keskuspankkiin | 39 |
| 5.4 Porrastettu talletuskorkojärjestelmä | 40 |
| 5.5 Negatiivinen talletuskorko pankkijärjestelmässä | 41 |
| 6. OMAISUUDENSUOJA | 42 |
| 6.1 Oikeuslähteet | 42 |
| 6.1.1 Perustuslain 15 § | 42 |
| 6.1.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja | 44 |
| 6.1.3 Euroopan ihmisoikeussopimus | 45 |
| 6.2 Omaisuudensuojan sisältö | 48 |
| 6.3. Sopimusvapaus | 48 |
| 6.4 Tulkinnalliset lähtökohdat | 49 |
| 6.5 Tasapainottaminen muiden perusoikeuksien kanssa | 51 |
| 6.6 Rahasaamisen omaisuudensuoja | 51 |
| 6.7 Horisontaalivaikutukset | 53 |
| 7. PANKKITALLETUKSEN OMAISUUDENSUOJA | 54 |
| 7.1 Omaisuudensuoja ja rahajärjestelmä | 54 |
| 7.1.1 Pankkitalletus suhteessa rahaan | 55 |
| 7.1.2 Negatiivinen korko suhteessa käteiseen rahaan | 57 |
| 7.2 Eurooppalainen pankkitalletusten omaisuudensuojaa koskeva oikeuskäytäntö | 58 |
| 7.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien | 58 |
| 7.4 Euroopan unionin tuomioistuimet ja Kyproksen talletusvero | 60 |
| 7.4.1 Talletusveron toteutus | 61 |
| 7.4.2 Talletusvero ja omaisuudensuoja | 62 |
| 7.4.3 Omaisuudensuoja, luottamuksensuoja ja yhdenvertaisuus | 63 |
| 7.4.4 Talletusvero ja Euroopan ihmisoikeussopimus | 64 |
| 7.5 Talletussuoja ja omaisuudensuoja | 65 |
| 8. NEGATIIVINEN TALLETUSKORKO JA OMAISUUDENSUOJA | 67 |
| 8.1 Heikomman suoja ja oikeudenmukainen tasapaino | 68 |
| 8.2 Pankkien erityistehtävä | 69 |
| 8.3 Omaisuudensuojan aineellinen soveltuminen | 70 |
| 8.4 Suhteellisuus ja yleinen etu | 71 |
| 8.5 Negatiivinen korko suuralletuksissa | 71 |
| 8.6 Negatiivinen korko talletussuojan alittavissa talletuksissa | 73 |
| 8.7 Pankkitalletus ja omaisuudensuojan koskematon ydinalue | 74 |
| 8.8 Toimivat markkinat | 77 |
| 8.9 Lopuksi | 79 |

Lähteet

Kirjallisuus

Aglietta, Michel: Money – 5.000 years of debt and power. Translated by David Broder. Verso Publishing 2018.

Armour, John – Awrey, Daniel – Davies, P. L. – Enriques, Luca – Gordon, Jeffrey N. – Mayer, C. P. – Payne, Jennifer: Principles of financial regulation. Oxford University Press 2016. (*Armour et al 2016*)

Barr, Michael S. – Jackson, Howell E. – Tahyar, Margaret E.: Financial regulation: Law and Policy. Second revised edition, Foundation Press 2018. (*Barr et al 2018*)

Berger, Allen N – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.): The Oxford Handbook of Banking. Second Edition. Sähköinen julkaisu. Oxford University Press 2015. (*Berger et al 2015*)

Berger, Allen N – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.): The Oxford Handbook of Banking. Third Edition. Sähköinen julkaisu. Oxford University Press 2019. (*Berger et al 2019*)

Grgiæ, Aida - Mataga, Zvonimir – Longar, Matija – Vilfan, Ana: The right to property under the European Convention of Human Rights. 1st Edition. Council of Europe Human Rights Handbook Series. Council of Europe 2007.

Hassan, M. Kabir – Lewis, Mervin K (toim.): Handbook on Islam and Economic Life. Edward Elgar Pub. Ltd 2014.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos, WSOY Pro 2011. (*Hallberg ym. 2011*)

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma 2017.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Jyräntä, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2012.

Kaisto, Janne: Sopimusvapaus, laki ja maksusuoja. Lakimiesliiton kustannus 2001.

Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria - Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus-oikeuden näkökulmasta. Edita Publishing Oy 2005.

Klami, Hannu: Roomalaisen oikeuden järjestelmä, 2. painos. Yliopistopaino 2001.

Kuisma, Markku – Keskisarja, Teemu: Erehtymättömät: Tarina suuresta pankkisodasta ja liikepankeista Suomen kohtaloissa. WSOY 2012.

Lauriala, Jari: Rahoitusstrategia – modernin rahoitusoikeuden luomat mahdollisuudet. WSOY Pro 2008.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 235. Gummerus Kirjapaino Oy 2002.

Mannio, Lauri: Korko vero-oikeudessa. Lakimiesliiton kustannus 1997.

Mayes, David G. – Siklos, Pierre L. – Sturm, Jan-Egbert (toim.): The Oxford Handbook of the Economics of Central Banking. Sähköinen julkaisu. Oxford University Press 2019. (*Mayes et al 2019*)

Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Toinen, uudistettu painos, sähköinen julkaisu. Alma Talent 2018.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma 2018. (*Pellonpää ym. 2018*)

Peltonen, Anja – Määttä, Kalle: Kuluttajansuojaoikeus. 1. painos. Talentum Pro 2015.

Pystynen, Erkki: Omaisuudensuoja Suomessa: Kokemuksia ja näkemyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana. Suomen Lakimiesliiton kustannus Oy 1984.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3., uudistettu painos. Talentum 2013.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Sähköinen julkaisu. Talentum Pro 2016.

Saarnilehto, Ari: Pääasiat velvoitteesta. Sähköinen julkaisu. Talentum Media 2005.

Saarnilehto, Ari – Hemmo, Mika – Kartio Leena – Annola, Vesa – Edelman, Tom – Helminen, Sakari – Lehtinen, Tuomas – Mähönen, Jukka – Palaja, Antero – Palmgren, Mika – Sorsa, Kaisa – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Hannu – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Tuomisto, Tero – Villa, Seppo – Vuorijoki, Jari – Ämmälä, Tuula: Varallisuus-oikeus. WSOY Lakitieto 2001. (*Saarnilehto ym. 2001*)

Scott, Hal S. – Gelpern, Anna: International Finance: Transactions, Policy and Regulation. Twenty-first edition. Foundation Press 2016.

Smith, Adam: Kansojen varallisuus. Tutkimus sen luonteesta ja syistä. Ilmestynyt 1776. Suomentanut Jaakko Kankaanpää, WSOY 2015.

Terämaa, Jyri: Pankkirahan oikeudellisista ominaisuuksista. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1998.

Tolonen, Hannu: Korko, raha ja sopimus. Lakimiesliiton kustannus 1992.

Tuori, Kaarlo – Tuori, Klaus: The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis. Cambridge University Press 2014.

Wuolijoki, Sakari – Hemmo, Mika: Pankkioikeus. Toinen, uudistettu painos. Talentum Media Oy 2013.

Wuolijoki, Sakari: Hyvä pankki- ja vakuutustapa. Gummerus Kirjapaino Oy 2003.

Artikkelit

Aarnio, Aulis: Uusi varallisuusosoikeus – vai vanha? Lakimies 4/2002 s. 515–534.

Darvas, Zsolt – Pichler, David: Excess Liquidity and Bank Lending Risks in the Euro Area. Study requested by the ECON committee Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. September 2018.

Emilianides, Achilles C – Ioannou, Christina: The haircut of Cypriot deposits and the protection of fundamental rights. Cyprus human rights law review Vol. 2, Issue 2 (2013), pp. 141-166.

Campbell, Andrew – Moffatt, Paula: Protecting bank depositors after Cyprus. Nottingham Insolvency and Business Law eJournal 2014 Vol. 23 p. 94 -111.

Fungáčová, Zuzana – Toivanen, Mervi – Tölö, Eero: Analyysi: Pankkisektori muutoksen kynsissä. Suomen Pankki: Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. Julkaistu 11.11.2015 sähköisesti osoitteessa (eurojatalous.fi/fi/2015/artikkelit/pankki-sektori-muutoksen-kynsissa/).

Grym, Aleks – Heikkinen, Päivi – Kauko, Karlo – Takala, Kari: Digitaalinen keskuspankkiraha. Bank of Finland Economics Review 4/2017.

Hidén, Mikael: Normaali, kohtuullinen, järkevä ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. Lakimies 7–8/2002 s. 1168–1184.

Hovila, Maarit: Alaikäisen omaisuuden suoja – Oikeus velattomaan alkuun täysikäisenä? Referee-artikkeli. Julkaistu 7.6.201, Edilex 2016/10.

Jobst, Andreas – Lin, Huidan: Negative interest rate policy (NIRP): Implications for Monetary Transmission and Bank Profitability in the Euro Area. IMF Working paper 16/172.

Kaisto, Janne – Terämaa, Jyri: Kohti digitaalista keskuspankkirahaa. Referee-artikkeli, Julkaistu 20.9.2019, Edilex 2019/34.

Karhu, Juha: Yhteiskuntavastuu varallisuus oikeuden järjestelmässä. Defensor Legis N:o 4/2019 s. 419-429.

Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. Julkaistu 3.10.2019 (sähköisesti osoitteessa eurojatalous.fi/fi/2019/4/lievasti-negatiivinen-keskuspankkikorko-keventaa-rahoitusoloja/).

Knuutinen, Reijo: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Lakimies 6/2015 s. 811-833.

Kondej, Mikolaj: The safety of deposits in the EU banks in View of Cyprus's Bailout tax. Adam Mickiewicz University Law Review Issue 4/2014 p. 213-220.

Kotiranta, Kai: Arvopaperimarkkinarikosoikeudellisen tulkintaopin systematisointia. Defensor Legis N:o 4/2015.

Leino-Sandberg, Päivi – Saarenheimo, Tuomas: Euroopan keskuspankki ja euroalueen kriisi – olisiko määrällinen keventäminen yhteensopiva EKP:n mandaatin kanssa? Lakimies 7–8/2014 s. 1066–1077.

Linna, Tuula: Oikeuden väärinkäytön kielto ja sen sovelluksia. Lakimies 4/2004 s. 622–638.

Ojanen, Tuomas Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? Lakimies 2009/7-8 s. 1106.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis N:o 4/2011.

Paasto, Päivi: Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus. Edilex 1.8.2005. Julkaistu aiemmin teoksessa: Omistus, sopimus, vaihdanta – Juhlakirja Leena Karti-olle toim. Eva Tammi-Salminen Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Rudanko, Matti: Pohjoismainen sopimusoikeusajattelu ja kansainvälistyvä sopimusoikeus
Lakimies 7–8/2014 s. 1006–1021. s. 1006–1007.

Saarnilehto, Ari: Tuottokoron määrä ja alenevat viitekorot. Oikeustieto 6/2016.

Timonen, Pekka: Määräysvalta, hinta ja markkinavoima – julkisesti noteeratun yrityksen
määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely. Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton
kustannus 1997.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? Lakimies 2/1997 s. 171–181.

Tuori, Kaarlo: Oikeustiede 2000. Lakimies 6–7/1998 s. 1002–1013 s. 1013.

Tötterman, Kristian: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä. Suomen Pankki.
Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. Julkaistu 3.10.2019 sähköisesti
osoitteessa ([eurojatalous.fi/fi/2019/4/eurojarjestelman-porrastettu-talletuskorkojarjes-
telma/](http://eurojatalous.fi/fi/2019/4/eurojarjestelman-porrastettu-talletuskorkojarjestelma/)).

Wilhelmsson, Thomas: Oikeus, valtio ja yhteiskunta. Lakimies 1/2005 s. 105–110.

Virallisaineisto

Hallituksen esitykset

HE 295/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toi-
mintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten
muuttamisesta.

HE 218/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun,
varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n
ja maanvuokralain 4 §:n muuttamisesta.

HE 64/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, rikos-
lain 36 luvun 6 §:n ja korkolain 4 §:n muuttamisesta.

HE 169/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liit-
tyviksi laeiksi.

HE 39/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi sii-
hen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2016 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta,
asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä ja eräiden luotonantajien
ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 123/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 132/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 124/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2019 tuloveroasteikosta ja laeiksi tuloverolain sekä perintö- ja lahjaverolain 7 a §:n muuttamisesta.

HE 279/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssi-
valvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta.

HE 24/2019 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2020 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä ulkomailta tulevan palkansaaajan lähdeverosta annetun lain 3 ja 12 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 9/1999: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 93/1999 vp) eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävästä muutoksista eläkelainsäädäntöön

PeVL 24/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 33/2002 vp) laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 67/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 175/2002 vp) laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 21/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 80/2004 vp) vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi

PeVL 42/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 83/2006 vp) ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

PeVL 10/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 214/2013 vp) ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 55/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 200/2018 vp) laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

Euroopan unionin oikeus

Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993 kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista

Ensimmäinen maksupalveludirektiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta, joka on annettu 13 päivänä marraskuuta 2007

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä

Toinen maksupalveludirektiivi/PSD2: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta

Talletussuojadirektiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä, uudelleenlaadittu

Luottolaitosdirektiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritystenvakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta

Vakavaraisuusasetus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

Muut tiedotteet, lausunnot ja suositukset

Euroopan unioni

Euroopan parlamentti: Pankkiunioni 12/2019 osoitteessa europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/88/pankkiunioni (luettu 1.4.2020)

European Comission: Memorandum of Understanding 25.3.2013 osoitteessa ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_285 (luettu 15.2.2020)

Euroryhmän lausunto Kyproksesta 16.3.2013 osoitteessa consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/136190.pdf, luettu 15.2.2020

Euroopan keskuspankki

Euroopan keskuspankki: Miksi hintavakaus on tärkeää? 4/2009 osoitteessa
ecb.europa.eu/pub/pdf/other/whypricestability_fi.pdf (luettu 29.11.2019)

EKP:n pääjohtajan alustuspuheenvuoro, Frankfurt am Main 24.10.2019,
julkaistu käännettynä 25.10.2019 osoitteessa
suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/ekpn-puheet/2019/ (luettu 31.10.2019)

EKP: The ECB's negative interest rate 12.6.2014
ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/why-negative-interest-rate.en.html
(luettu 9.3.2020)

EKP: Monetary aggregates
ecb.europa.eu/stats/money_credit_banking/monetary_aggregates/html/index.en.html
luettu (17.3.2020)

EKP: Central bank group to assess potential cases for central bank digital currencies,
Press release 21.1.2020 osoitteessa
ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200121_1~e99d7946d6.en.html
(luettu 17.3.2020)

EKP: What is excess liquidity and why does it matter? osoitteessa
ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/excess_liquidity.en.html
(luettu 22.3.2020)

Finanssivalvonta

Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019: Finanssivalvonnan valvottavatiedote:
negatiivisten korkojen veloittaminen kuluttaja-asiakkaiden talletuksista 29.11.2019
(Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailuviraston lausunto Rahoitustarkastukselle: Luottolaitoksen käyttämät sopimusehdot
20.6.2000, dnro 534/72/2000

Kuluttaja-asiamiehen aloite kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia
sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi 23.9.2016
dnro KKV/742/03.01/2016

Kuluttaja-asiamiehen ratkaisu: Sähkön siirtohinnoittelun korottaminen
dnro KKV 207/14.08.01.05/2016

Tilastot ja selvitykset

ECB: Key ECB interest rates 1999-9/2020 osoitteessa

ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates
(luettu 17.5.2020)

Suomen Pankki: Suomen kotitalouksien euromääräiset lainat ja talletukset 1/2020 osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/
(luettu 4.3.2020)

Suomen Pankki: Rahapolitiikan ohjauskorkoja 1950-2019 osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/kuviopankki/historiallisia-aikasarjoja/inflaatio-ja-korot/rapo_ohjauskorko (luettu 1.11.2019)

Alexandria Pankkiiriliike Oyj:n Taloustutkimuksella teettämä kyselytutkimus negatiivisesta talletuskorosta 29.10.2019 osoitteessa alexandria.fi/ajankohtaista/suomalaiset-karttavat-tutkitusti-negatiivista-korkoa (luettu 5.11.2019)

Finanssiala: Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat, tekstiraportti 26.4.2019 osoitteessa finanssiala.fi/materiaalit/SLM%202019_Tutkimusraportti.pdf (luettu 7.11.2019)

Suomen Pankki: Varantojen pito keskuspankissa osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahopolitiikan-valineet/taulukot/rapo-taulukot-fi/varantojen_pito_fi/ (luettu 8.11.2019)

Suomen Pankki: Luottolaitosten markkinaosuudet ja talletukset 30.6.2019 osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/taulukot/rati-taulukot-fi/markkinaosuudet_luottolaitokset_fi
(luettu 1.3.2020)

Suomen Pankki: Pankkien laina- ja talletuskorot 1960-2020 osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/kuviopankki/historiallisia-aikasarjoja/inflaatio-ja-korot/pankkien_laina_talletus_korko/ (luettu 19.3.2020)

Suomen Pankki: Kotitalouksien varat käyttelytileillä kasvaneet osoitteessa suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/tiedote-historia/2019/kotitalouksien-varat-kayttelytileilla-kasvaneet/ (luettu 17.3.2020)

ECB Press Release: ECB introduces two-tier system for remunerating excess liquidity holdings 12.9.2019 osoitteessa ecb.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ecb.pr190912_2~a0b47cd62a.en.html
(luettu 27.2.2020)

Suomen Pankki: TARGET2 osoitteessa

suomenpankki.fi/fi/raha-ja-maksaminen/maksujarjestelmat/suomen-pankki-operaattorina-target2/ (luettu 11.3.2020)

Suomen Pankki: Rahapolitiikan välineet osoitteessa

suomenpankki.fi/fi/rahapolitiikka/rahapolitiikan-toimeenpano/rahapolitiikan-valineet/ (luettu 11.3.2020)

Tilastokeskus: kotitalouksien nettovarallisuus osoitteessa

stat.fi/til/vtutk/2016/vtutk_2016_2018-06-05_tie_001_fi (luettu 9.4.2020)

Suomen Pankki: Säästäminen ja sijoittaminen, julkaistu 13.2.2020 osoitteessa

suomenpankki.fi/fi/Tilastot/saastaminen-ja-sijoittaminen/ (luettu 12.4.2020)

Hallituksen esitysluonnos sähkönjakelun hintojen nousun hillitsemiseksi 16.1.2020

osoitteessa valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/esitysluonnos-sahkon-siirtohintojen-nousua-hillitsevista-toimista-lausunnolle (luettu 17.4.2020)

Suomen Pankki: Euribor-korot päivittäin osoitteessa

suomenpankki.fi/fi/Tilastot/korot/kuviot/korot_kuviot/euriborkorot_pv_chrt_fi/ (luettu 24.4.2020)

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuimet

Yleinen tuomioistuin

Tuomio 16.10.2014 asiassa T-327/13 Mallis ja Malli v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 16.10.2014 asiassa T-328/13 Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 16.10.2014 asiassa T-329/13 Chatzithoma v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 16.10.2014 asiassa T-330/13 Chatziioannou v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 16.10.2014 asiassa T-331/13 Nikolaou v. Euroopan komissio ja EKP

(Yleisen tuomioistuimen tuomiot 16.20.2014 asioissa T-327/13 – T-331/13)

Tuomio 10.11.2014 asiassa T-289/13 Ledra Advertising v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 10.11.2014 asiassa T-291/13 Eleftheriou ja muut v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 10.11.2014 asiassa T-293/13 Theophilou v. Euroopan komissio ja EKP

Tuomio 13.7.2018 asiassa T-786/14 Bourdouvali ym. vastaan neuvosto ym.

Tuomio 13.7.2018 asiassa T-680/1 Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC ym. vastaan Euroopan unionin neuvosto ym.

Unionin tuomioistuin

Unionin tuomioistuimen tuomio 20.9.2016 yhdistetyissä asioissa

C-8/15 P Ledra Advertising v. Euroopan komissio ja EKP

C-9/15 P Eleftheriou ja muut v. Euroopan komissio ja EKP

C-10/15 P Theophilou v. Euroopan komissio ja EKP

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ališić ym. v. Bosnia ja Hertsegovina ym. (60642/08), 16.7.2014

Sukhorubchenko v. Venäjä (60315/01), 10.2.2005

Ryabykh v. Venäjä (52854/99) 3.12.2003

Appolonov v. Venäjä (67578/01) 29.8.2002

Capital Bank AD v. Bulgaria (49429/99), 24.1.2006

The Holy Monasteries v. Greece (13092/87;13984/8), 9.12.1994

Göbel v. Saksa (35023/04), 8.3.2012

Zolotas v. Kreikka (N:o 2) (66610/09), 29.1.2013

Korkein oikeus

KKO 2016:10

Lautakuntien ratkaisut

Pankkilautakunnan ratkaisusuositukset

PKL 9/16

PKL 43/16

Internet-lähteet

Bloomberg: Depositors are next as nordic banks buckle under negative rates, julkaistu 11.8.2019 osoitteessa [bloomberg.com/news/articles/2019-08-11/depositors-are-next-as-nordic-banks-buckle-under-negative-rates](https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-11/depositors-are-next-as-nordic-banks-buckle-under-negative-rates) (luettu 5.11.2019)

Helsingin Sanomat: Tanskalainen Jyske Bank alkaa periä varakkailta asiakkailtaan maksua talletuksista, julkaistu 20.8.2019 osoitteessa [hs.fi/talous/art-2000006210178.html](https://www.hs.fi/talous/art-2000006210178.html) (luettu 27.2.2020)

Nordean säästämisen tilit osoitteessa nordea.fi/henkiloasiakkaat/palvelumme/saastaminen-sijoittaminen/saastamisen-tilit/ (luettu 17.3.2020)

Osuuspankin tilit arjen raha-asioihin ja säästämiseen osoitteessa op.fi/henkiloasiakkaat/paivittaiset/tilit (luettu 17.3.2020)

Valtiokonttori: ASP-säästäminen ja ASP-laina, osoitteessa valtiokonttori.fi/palvelu/asp-saastaminen-ja-asp-laina/#asp-laina (luettu 6.4.2020)

Yle.fi: MOT-kysely: Osa talletuskoroista jo alle nollan, julkaistu 24.6.2016 osoitteessa yle.fi/aihe/artikkeli/2016/10/24/mot-kysely-osa-talletuskoroista-jo-alle-nollan (luettu 8.4.2020)

Nordea: Negatiiviset talletuskorot Suomeen, 2.12.2015, osoitteessa nordea.com/fi/media/uutiset-ja-lehdistotiedotteet/News-fi/2015/2015-12-02-negatiiviset-talletuskorot-suomeen.html (luettu 8.4.2020)

Kauppalehti: AP: Näin Nordea perustelee miljoonatalletusten maksullisuutta, julkaistu 15.8.2016 osoitteessa kauppalehti.fi/uutiset/ap-nain-nordea-perustelee-miljoonatalletusten-maksullisuutta/9411b190-c43a-3e51-880b-4fce6f0f4162 (luettu 8.4.2020)

Finanssialan keskusliitto: Hyvä pankkitapa 18.11.2015 osoitteessa finanssiala.fi/materiaalit/Hyva_pankkitapa.pdf (luettu 9.4.2020)

Kauppalehti: Talletuskorot 4/2020 kauppalehti.fi/porssi/korot/talletuskorot (luettu 12.4.2020)

The Guardian: Danish Bank launches world's first interest rate mortgage, julkaistu 13.8.2019 osoitteessa theguardian.com/money/2019/aug/13/danish-bank-launches-worlds-first-negative-interest-rate-mortgage (luettu 19.4.2020)

Kauppalehti: Miinuskorkoa perivien pankkien määrä kasvaa Saksassa, julkaistu 18.1.2020 osoitteessa kauppalehti.fi/uutiset/miinuskorkoa-perivien-pankkien-maara-kasvaa-saksassa-suuria-summia-tallettavia-asiakkaita-potkitaan-jo-kirjaimellisesti-pihalle/20b9b149-864c-45f5-ae20-de75c60e8492 (luettu 19.4.2020)

Helsingin Sanomat: Vesa Vihriälä ehdottaa, että EKP antaisi rahalahjan kaikille euromaille – Radikaali ehdotus kertoo, miten suuri huoli nyt on, julkaistu 16.4.2020 osoitteessa hs.fi/talous/art-2000006476391.html (luettu 16.5.2020)

Yle: Pelkkä pankkitili, debit-kortti ja verkkopankkitunnukset? Peruspankkipalvelupaketit ovat kiinnostaneet vain harvoja, julkaistu 15.5.2018: osoitteessa yle.fi/uutiset/3-10194176 (luettu 16.5.2020)

Lyhenteet

| | |
|---------------|--|
| EIS | Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi, SopS 85-86/1998 |
| EIT | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin |
| EKP | Euroopan keskuspankki |
| EKPJ | Euroopan keskuspankkijärjestelmä |
| EMU | Euroopan talous- ja rahaliitto |
| EU | Euroopan unioni |
| EUT | Euroopan unionin tuomioistuin |
| KorkoL | Korkolaki (633/1982) |
| KSL | Kuluttajansuojalaki (38/1978) |
| LuottolaitosL | Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014) |
| MaksupalveluL | Maksupalvelulaki (290/2010) |
| OikTL | Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) |
| PL | Suomen perustuslaki (731/1999) |
| PeVL | Perustuslakivaliokunnan lausunto |
| SEUT | Sopimus Euroopan unionin toiminnasta |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |

1. JOHDANTO

1.1 Negatiivinen talletuskorko

Viimeisin vuosikymmen on tuonut Euroopan unionin rahapoliittisen päätöksenteon uusien haasteiden äärelle. Vuosien 2007-2009 finanssikriisin jälkeen Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) onkin pyrkinyt elvyttämään taloutta¹ laskemalla ohjauskorot ennätysellisen matalalle tasolle.² Tämän kehityksen seurauksena EKPJ laski talletuskorkonsa vuonna 2014 ensimmäisen kerran negatiiviseksi, minkälaisena se on sen jälkeen myös pysynyt.³ Tällä hetkellä negatiivinen korko kohdistuu porrastetusti pankkijärjestelmän ylimääräiseen likviditeettiin, joka muodostuu vähimmäisvarantovelvoitteet ylittävistä pankkien talletuksista keskuspankissa joko yön yli -talletuksina tai keskuspankkitalivaroina.⁴ Pankkijärjestelmän ylimääräisen likviditeetin määrä on viime vuosina kasvanut selvästi EKPJ:n arvopaperiostojen myötä. Myös alueellinen jakautuminen on epätasaista, kun varoja on epävarmoina aikoina virrannut talletuksina korkeiden luottoluokitusten maihin kuten Suomeen.⁵

Negatiivinen ohjauskorko on täysin poikkeuksellinen rahapolitiikan väline, jota ei vielä 1990-luvulla osattu pitää kuin teoreettisena vaihtoehtona rahapolitiikan toteuttamisessa.⁶ Keskuspankkiirit uskoivat pitkään, että keskuspankin talletuskoron alarajan olisi oltava nolla, tai muuten pankkijärjestelmän asiakkaat ryhtyisivät nostamaan varojaan käteisenä.⁷ Tämä teoria on kuitenkin jäänyt historiaan. Negatiivinen korko ei myöskään ole jäänyt ainoastaan pankkijärjestelmän sisälle, vaan euroalueen pankit vyöryttävät keskuspankkitallettamisen kustannusta eteenpäin yritysasiakkailleen jo melko vakiintuneesti.⁸ Myös Suomessa negatiivisten korkojen käytäntö on olemassa: Usea pankki on ilmoittanut vuodesta 2016

¹ *Leino-Sandberg, Päivi – Saarenheimo, Tuomas*: Euroopan keskuspankki ja euroalueen kriisi – olisiko määrällinen keventäminen yhteensopiva EKP:n mandaatin kanssa? Lakimies 7–8/2014 s. 1066–1077 s. 1066. (*Leino-Sandberg – Saarenheimo* 2014)

² Suomen Pankki: Rahapolitiikan ohjauskorkoja 1950-2019 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 1.11.2019.

³ Talletuskorko 18.9.2019 lähtien - 0,5 %. Talletuskorot ajalta 1999-2020 on julkaistu osoitteessa (ecb.europa.eu), luettu 17.5.2020.

⁴ ECB introduces two-tier system for remunerating excess liquidity holdings 12.9.2019 osoitteessa (ecb.europa.eu/press) luettu 27.2.2020.

⁵ Ibid.

⁶ *Leino-Sandberg – Saarenheimo* 2014 s. 1066.

⁷ *Jobst, Andreas – Lin, Huidan*: Negative interest rate policy (NIRP): Implications for Monetary Transmission and Bank Profitability in the Euro Area. IMF Working paper 16/172 s. 4. (*Jobst – Lin* 2016)

⁸ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

lähtien perivänsä joissain tapauksissa korkoa suurimpien instituutioasiakkaidensa talletuksista.⁹ Tätä on perusteltu sillä, ettei instituutioiden varoja voi mallintaa pankin pitkäaikaiseksi varainhankinnaksi, koska ne liikkuvat todennäköisesti parhaan tuoton perässä.¹⁰ Pitkäaikaisen varainhankinnan merkitys kytkeytyy pankin taloudellista asemaa koskeviin sääntelyvaatimuksiin, joita käsitellään tarkemmin osana tutkimusta. Sittenkin ainakin Nordea on laajentanut EKP:n talletuskorkoon perustuvan talletuspalkkion myös yli miljoonan euron yritystalletuksiin liiketoiminnallisin perustein.¹¹ Negatiiviset korot ovat laajentuneet yhä useampien asiakasryhmien talletuksiin. Jo jonkin aikaa onkin arvioitu olevan vain ajan kysymys, milloin käytäntö laajennetaan henkilöasiakkaiden talletuksiin.¹²

Pankkien paine korkokustannusten sitomiseen asiakastoiminnassa on selvä. Negatiiviset korot ovat osana finanssikriisin jälkeistä talouden elvytystä haastaneet pankkien tuottavuutta jo kohtalaisen pitkään. Poikkeuksellisen rahapolitiikan aikakausi on lisäksi selvästi kaikkea muuta kuin takanapäin. Viimeisempänä käänteenä vuoden 2020 maailmanlaajuisen koronaviruksen aiheuttama talouskriisi on nostanut talouden elvytystarpeen uudelle tasolle.¹³ Toisaalta yhtä lailla on olemassa perusteluita sille, miksi henkilöasiakkaiden talletukset tulisi jättää koskematta. Toimenpiteen liiketoiminnallista kannattavuutta voidaan pitää jokseenkin kyseenalaisena, sillä sen seurauksena tallettajien käytös saattaa muuttua ei-toivotulla tavalla. Lisäksi ehdottomia rajoja pankin toimintavapaudelle asettaa tallettajan oikeusasemaa suojaava normisto, erityisesti sopimus- ja kuluttajaoikeudellinen sääntely, sekä perustuslaillinen omaisuudensuoja.

1.2 Henkilöasiakkaiden tilanne

Keskuspankkitallettamisesta syntyvät kustannukset nostavat siis esille kysymyksen siitä, voisiko koron siirtää tallettajien maksettavaksi.¹⁴ Talletuskoron alarajana pidetään kuitenkin toistaiseksi kansallisesti nollaa, jos tallettaja on luonnollinen henkilö.¹⁵ Korkotason nousua

⁹ Negatiivista korkoa joissain tapauksissa perivät ainakin OP Ryhmä, Nordea ja Handelsbanken. Tämä ilmenee Ylen teettämästä selvityksestä, joka on julkaistu 24.6.2016 osoitteessa (yle.fi) luettu 8.4.2020.

¹⁰ Nordea: Negatiiviset talletuskorot Suomeen, julkaisu 2.12.2015 osoitteessa (nordea.com) luettu 8.4.2020.

¹¹ Kauppalehti 15.8.2016: AP: Näin Nordea perustelee miljoonatalletusten maksullisuutta, julkaisu osoitteessa (kauppalehti.fi) luettu 8.4.2020.

¹² Bloomberg 11.8.2019: Depositors are next as nordic banks buckle under negative rates, osoitteessa (bloomberg.com/news/articles/2019-08-11) luettu 5.11.2019.

¹³ Helsingin sanomat 16.4.2020: Vesa Vihriälä ehdottaa, että EKP antaisi rahalahjan kaikille euromaille: Radikaali ehdotus kertoo, miten suuri huoli nyt on, osoitteessa (hs.fi/talous) luettu 16.5.2020.

¹⁴ Jobst – Lin 2016 s. 1.

¹⁵ Kaisto, Janne – Terämaa, Jyri: Kohti digitaalista keskuspankkirahaa. Edilex 2019/34 s. 26

ei lyhyellä aikavälillä ole näköpiirissä,¹⁶ joten tilanne ei ole pankeille suotuisa. Laskeneiden korkojen vaikutusta pankkien tuottavuuteen tarkkaillaan jatkuvasti.¹⁷ Esimerkiksi Tanskassa ja Saksassa on kuitenkin jo alettu periä negatiivista talletuskorkoa myös suuremmista yksityishenkilöiden talletuksista.¹⁸

Tämä ei anna vastausta siihen voidaanko negatiivista talletuskorkoa pitää kansallisesti hyväksyttävänä, sillä sopimusvapauden laajuuden tulkinta vaihtelee myös eurooppalaisten oikeusjärjestysten keskuudessa. Erityisesti Tanskassa esiintyvä käytäntö on mielenkiintoinen vertailukohta, sillä sopimusoikeusajattelussa on selviä samankaltaisuuksia.¹⁹ Pohjoismaisen sopimusoikeuden tunnuspiirteisiin kuuluvat oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja heikkomman suojan tavoitteet. Näitä tavoitteita painotetaan perinteisesti vähemmän *common law* -järjestelmissä kuten englantilaisessa oikeusjärjestelmässä, joka korostaa tehokkaita markkinoita ja sopimusten sitovuutta.²⁰ Kysymystä on pohdittava erityisesti kansallisessa kontekstissa.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei oteta kysymykseen nimenomaista kantaa. Voidaan aiheellisesti kysyä, mikä estää pankkeja kokeilemasta vastaavaa käytäntöä myös henkilöasiakkailta? Suomalaisten pankkien varovaisuus voi ensinnäkin liittyä siihen, ettei kysymys ole oikeudellisesti selvä. Toinen syy on se, että pankit tarvitsevat talletuksia. Pankkijärjestelmän kannalta olisi katastrofaalista, jos liian moni tallettaja nostaisi varansa samaan aikaan.²¹ Liiketoiminnallisena korjausliikkeenä negatiivinen talletuskorko voisi siten kääntyä itseään vastaan. Kuluttajien reaktioita ei ole helppo arvioida, mutta ainakaan kyselyselvityksen

(Kaisto – Terämaa 2019)

¹⁶ ”EKP:n neuvosto odottaa ohjauskorkojen pysyvän nykyisellä tasolla tai sitä alemmina, kunnes arvointijakson inflaationäkymät palautuvat vankasti riittävän lähelle kahta prosenttia (mutta alle sen) ja kehitys näkyy johdonmukaisesti myös pohjainflaatiossa.” – EKP:n pääjohtajan alustuspuheenvuoro, Frankfurt am Main 24.10.2019, julkaistu käännettynä 25.10.2019 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/ekpn-puheet/2019), luettu 31.10.2019.

¹⁷ Jobst – Lin 2016.

¹⁸ Tanskan tilanteesta Helsingin Sanomat: Tanskalainen Jyske Bank alkaa periä varakkailta asiakkailtaan maksua talletuksista, julkaistu 20.8.2019 osoitteessa (hs.fi/talous/art-2000006210178.html) luettu 27.2.2020. – Saksassa esiintyvistä käytännöistä tarkemmin Kauppalehti: Miinuskorkoa perivien pankkien määrä kasvaa Saksassa, julkaistu 18.1.2020 osoitteessa (kauppalehti.fi) luettu 19.4.2020.

¹⁹ Rudanko, Matti: Pohjoismainen sopimusoikeusajattelu ja kansainvälistyvä sopimusoikeus. Lakimies 7–8/2014 s. 1006–1021. s. 1006-1007. (Rudanko 2014)

²⁰ Rudanko 2014 s. 1013.

²¹ Armour et al 2016 s. 275.

perusteella vastaanotto ei ole kovin innostunut.²² Jotain johtoa voi saada myös siitä tiedosta, että kuluttajat alkavat tutkimusten mukaan suosia käteistä, jos elektroniseen maksamiseen liittyy lisäkustannuksia.²³ Asiakaskäyttäytymisen ennakoiminen saattaa siis yhtälailla olla peruste sille, miksi pankit eivät peri korkoa henkilöasiakkaiden talletuksista. Vallitseva käytäntö ei kuitenkaan tarkoita, että nyt käsiteltävä mahdollinen muutos olisi lainvastainen.

Oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen on herännyt myös kansallinen rahoitusmarkkinaviranomainen. Finanssivalvonta on antanut aiheesta oikeudellisesti situmatonta ohjeistusta, joka sekin kertoo kysymyksen ajankohtaisuudesta. Valvottavatiedotteen mukaan talletuskoron veloittamiseen kuluttajilta liittyy ongelmia ainakin niin kutsutun perusmaksutilin kohdalla, jonka avaamiseen kuluttajalla on oikeus EU-direktiivin nojalla.²⁴ Suuremmissa talletuksissa pankeille jää enemmän liikkumavaraa.²⁵ Oikeustieteellisen tutkimuksen tarve on ilmeinen.

1.3 Talletustili ja talletussopimus

Talletussopimus on perusluonteeltaan kahden yksityisten tahon välinen sopimus. Pankit tarjoavat asiakkailleen talletustilipalveluita, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti sopimusvapauden piiriin. Pankkien sopimusvapautta kuitenkin rajoittaa velvollisuus tarjota tiettyjä palveluita syrjimättömästi jokaiselle ETA-alueella laillisesti oleskelevälle. Talletustili kuuluu näiden palveluiden piiriin.²⁶ Se, että on kyse välttämättömyyspalvelusta, on otettava huomioon myös tilisopimusten tulkinnassa.²⁷ Vaikka kuluttaja voi toki valita pankkinsa, on perusteltua ettei pankki voi mielivaltaisesti evätä kuluttajilta tiettyjä palveluita, sillä esimerkiksi pankkitili tarvitaan jo lain mukaan palkan vastaanottoon.²⁸ Pankin asiakkaalle on olennaista myös päästä hyödyntämään pankkijärjestelmän maksujenvälitystä sekä sähköistä

²²”Yli 80 prosentilla kyselyyn vastanneista negatiivinen korko johtaisi radikaaleihin reaktioihin.” Alexandria Pankkiiriliike Oyj selvitytti asiaa Taloustutkimuksella teettämässään kyselyssä, joka on julkaistu 29.10.2019 osoitteessa (alexandria.fi/ajankohtaista/suomalaiset-karttavat-tutkitusti-negatiivista-korkoa) luettu 5.11.2019.

²³ Jobst – Lin 2016 s. 9.

²⁴ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

²⁵ Ibid.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä, 16 artikla. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU).

²⁷ PeVL 24/2002 vp.

²⁸ Työsopimuslain 55/2001 2 luvun 16 §:n nojalla palkanmaksu suoritetaan vain poikkeuksellisissa olosuhteissa muualle kuin pankkitilille.

tunnistautumista.²⁹ Näiden käytännöllisten seikkojen lisäksi pankkitili on käytännössä selvästi suosituin tapa säilyttää varoja.³⁰

Koska pankkipalveluiden merkitys asiakkaille on suuri, koskee pankkia siis osittain sopimuspakko. Toisaalta pankkijärjestelmän toimivuus ja vakaus edellyttävät, että pankeille annetaan asiakassuhteissa myös tiettyjä oikeuksia. Tämä tarve korostuu, koska sopimukset ovat tyypillisesti pitkäkestoisia. Pankin vaikutusmahdollisuuksia sopimuksen sisältöön laajentaa MaksupalveluL 3:30 §:n, jonka nojalla pankeilla on oikeus talletuksia koskevien puitesopimusten ehtojen yksipuoliseen muuttamiseen. Kyseinen sopimusmuutoksia helpottava lainsäädännös ei kuitenkaan yksinomaan määrittele, millälaisia sisällöllisiä muutoksia sopimukseen voidaan tehdä. Kysymystä ei ole tarkemmin käsitelty myöskään lainkohtaa säädetäessä.³¹ Tässä tutkimuksessa selvitetäänkin, millaisia reunaehtoja oikeuden käytölle asetetaan. Kysymys negatiivisesta talletuskorosta liittyy olennaisesti myös perustuslain turvaamaan omaisuudensuojaan.

1.4 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, olisiko kansallisen perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kannalta hyväksyttävää, jos pankit ottaisivat käyttöön negatiivisen talletuskoron myös kuluttajatalletuksissa MaksupalveluL:n sääntelyn nojalla. Jotta kysymykseen voidaan vastata, on selvittävä pankkitalletusta ja sopimusosapuolia koskevan sääntelyn asettamat reunaehdot. Vastakkain ovat yhtäältä asiakkaan omaisuudensuoja sekä samaisesta perustuslain säännöksestä johdettava yksityisten välinen sopimusvapaus.³² Pankkisopimusten tulkinnessa on otettava huomioon myös ne tehtävät ja tavoitteet, joita pankeille osana rahoitusjärjestelmää on uskottu. Pankkijärjestelmän suojaamisen tavoitteena ei ole pankkien aseman parantaminen suhteessa kuluttajiin, vaan viimesijassa asiakkaansuojan turvaaminen. Sääntelyä ei voidakaan tarkastella näistä tavoitteista irrallaan, vaan on tunnistettava, että myös taloudellisen sääntelyn taustalla suojataan yksilöiden etuja ja oikeuksia. Talousjärjestelmän toimiminen luo puitteet myös oikeudelliselle järjestelmälle, mistä syystä näiden

²⁹ HE 123/2016 vp s. 127.

³⁰ Suomen kotitalouksien euromääräiset lainat ja talletukset 1/2020 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 4.3.2020.

³¹ HE 169/2009 s. 54.

³² HE 309/1993 vp s. 62.

kahden järjestelmän yhteyttä ei voida tulkinnassa erottaa.³³ Tutkimuskysymyksen kannalta merkittävää on, että markkinataloudellisesta vapaudesta huolimatta pankin liiketoiminta on tarkasti säänneltyä muun muassa juuri edellä esitetyistä syistä. Talletuspankkitoimintaan kohdistuu runsas määrä pakottavaa EU-oikeudellista sääntelyä, sekä keskuspankkijärjestelmän rahapoliittinen ohjaus. Tällä hetkellä tämä rahapoliittinen ohjaus tuo mukanaan myös kustannuksen, joka on vallitsevassa käytännössä jäänyt henkilöasiakkaiden osalta täysin pankeille. Tulkinnan on sovittava yhteen liiketoimintaa harjoittavan pankin sekä yksittäisen asiakkaan oikeuksien kanssa. Pohjimmiltaan kysymys on myös siitä, kuinka ennätyksellisen alhainen korkotaso on otettava huomioon tässä tulkinnassa.

Aloitan tutkimuksen selvittämällä mitkä ovat voimassaolevan lainsäädännön talletussopimukselle asettamat rajat. Talletussopimusta ja korkoa tarkastellaan aluksi velvoite-, sopimus- ja kuluttajaoikeudellisesta sääntelynäkökulmasta. Tässä kohtaa tutkimusta käsitellään myös kansallinen oikeuskäytäntö koskien pankkisopimusten tulkintaa kuluttaja-asiakassuhteissa. Vaikka tapauksissa on muodollisesti katsoen kyse sopimus- ja kuluttajaoikeudellisesta arvioinnista, tulkitaan niissä käytännössä myös luonnollisen henkilön varallisuusaseman suojaa. Näissä ratkaisussa on myös kyse eksplisiittisimmästä kansallisesta pankkien asiakassopimusten tulkinnasta, jota tutkimuskysymyksen lähiympäristöstä on olemassa.

Tämän jälkeen selvitetään, miksi pankki saattaisi harkita käyttävänsä sopimusvapautta vastaavaan ehtomuutokseen silläkin riskillä, että tämä vaikuttaa asiakassuhteisiin negatiivisesti. On käsiteltävä erityisesti poikkeuksellisen matalan korkotason vaikutuksia pankkitoiminnassa sekä pankin asemaa koskeva pakottava sääntely. Negatiivista talletuskorkoa tulkittaessa merkittävä on talletukseen kohdistuva maksuvalmiusvaatimus, joka perustuu EU:n vakavaraisuusasetukseen N:o 575/2013 ja kansainvälisiin Basel III -standardeihin. Sääntely yhdistää jokaisen talletuksen keskuspankkitallettamiseen ja tuo mukanaan talletuskustannuksen.

Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää lopulta omaisuudensuojan tutkimista. Kansallisen säännöksen ja sitä täydentävien ylikansallisten suojajärjestelmien ohella oikeuden suhdetta pankkitalletuksiin selvennetään oikeuskäytännön kautta. Varsinainen

³³ Kotiranta, Kai: Arvopaperimarkkinarikosoikeudellisen tulkintaopin systematisointia. Defensor Legis N:o 4/2015 s. 708. (Kotiranta 2015)

hyödynnettävä tuomioistuinkäytäntö on eurooppalaista, sillä kansallista tuomioistuinkäytäntöä ei vastaavasta asetelmasta löydy. Omaisuudensuojan soveltumisarvio suhteessa rahaan edellyttää myös rahajärjestelmän perusteiden ja sisäisen logiikan läpikäymistä. Rahajärjestelmän suojaamisen syyt kytkeytyvät yhteen myös pankkijärjestelmän tavoitteiden kanssa, ja luottamuksen rahaan horjuessa pankit ovat ensimmäisenä tulilinjalla. Myös tämä yhteys on otettava huomioon tutkimuksessa.

Lopuksi vastataan itse tutkimuskysymykseen siitä, kuinka yksilön omaisuudensuojan suhdetta pankin sopimusvapauteen tulisi tässä kokonaisuudessa tulkita. Kysymys on yhtäältä siitä, kuinka pankkitilillä oleva raha ylipäättään kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Toisaalta on pyrittävä löytämään vastaus siihen, kuinka poikkeukselliset taloudelliset olosuhteet ja sopimussuhteen pankille synnyttämät kustannukset olisi oikeudenmukaista jakaa osapuolten kesken. Jokaisen omaisuus on suojattu, mutta tutkimuksessa on syytä ottaa huomioon myös se, että omaisuudensuojajärjestelmä liittyy laajemmin markkinatalouden toimivuuteen.³⁴

1.5 Rajaukset

On tarpeen tehdä muutamia rajoituksia. Ensinnäkin kysymystä tutkitaan ainoastaan luonnollisten henkilöiden näkökulmasta, vaikka myös oikeushenkilöiden varallisuus on omaisuudensuojan piirissä.³⁵ Oikeushenkilön omaisuudensuoja on kuitenkin rajoitetumpaa,³⁶ ja koska tutkimuksen tarkoitus on selvittää pankin sopimusvapauden tiukimmat reunaehdot, rajaan tutkimukseni koskemaan luonnollisia henkilöitä.

Sopimuksen toisena osapuolena tutkittava pankki on LuottolaitosL 1:8 §:n mukainen talletuspankki, joka voi harjoittaa toimintaansa osakeyhtiönä, osuuskuntana tai säästöpankkina. Eroa yhtiömuotojen välille ei tehdä, vaikka eritoten osakeyhtiömuotoisilla pankeilla saattaa sinällään olla suurin paine koron perimiseen, kun toiminnan tarkoitus on OYL 1:5 §:n mukainen voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Yhtiömuodolla ei nimittäin näytä olevan ratkaisevaa merkitystä asian kannalta: Suomessa eniten talletuksia on Osuuspankissa, joka on myös ilmoittanut käyttävänsä negatiivista korkoa joissain tapauksissa.³⁷ Lisäksi

³⁴ HE 309/1993 vp s. 62. – *Hallberg ym.* 2011 s. 558.

³⁵ Esim. PeVL 55/2018 vp s. 3 sekä PeVL 10/2014 vp s. 4.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Suomen Pankki: Suomessa toimivien luottolaitosten markkinaosuudet ja talletukset 30.6.2019 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 1.3.2020. – Ylen kysely 24.6.2016 osoitteessa (yle.fi) luettu 8.4.2020.

tutkimuskysymyksen kannalta relevantti pankkisääntely on laadittu neutraaliksi sen suhteen, missä yhtiömuodossa pankkitoimintaa harjoitetaan.

Tutkimus käsittelee talletuksia maksutileillä, jotka kuuluvat MaksupalveluL:n sääntelyn piiriin. Ulkopuolelle rajataan sellaiset asiakkaan varoille avatut tilit, joita ei voida käyttää maksamiseen lainkaan tai käyttöoikeus on rajattu tiettyyn suoritukseen. Tällaisia tilejä ovat esimerkiksi määräaikaistalletukset, sidottuun pitkäaikaissäästämiseen tarkoitetut säästötilit sekä asuntosäästötilit.³⁸ Pankit tarjoavat talletustilejä sekä päivittäisiin raha-asioihin että säästämiseen. Säästötilin korko on tyypillisesti kiinteä ja mahdollisesti korkeampi.³⁹ Myös säästötileistä suuri osa on kuitenkin MaksupalveluL:n piirissä,⁴⁰ joten niitä ei ole syytä rajata tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuskohde ovat kaikki maksutileillä olevat vaadittaessa takaisin maksettavat talletukset, jotka tyypillisesti ilmoitetaan yhtenä yön yli -talletusten ryhmänä.

Talletuksia voidaan tyypitellä vielä sen mukaan, onko kyseessä täysin sopimusvapauden piirissä olevan sopimus vai LuottolaitosL 15:6 §:n mukainen perusmaksutiliä koskeva sopimus, joka perustuu EU-direktiiviin.⁴¹ Perusmaksutilien suhteen pankilla on lähtökohtaisesti sopimuspakko. Kuten Finanssivalvonnan ohjeistuksestakin ilmenee, negatiivisen koron perimistä näiden tilien talletuksista pidetään ongelmallisena. Perusmaksutilejä on kuitenkin suurimmissakin pankeissa kerrottu olevan vain joitain tuhansia, mikä on murto-osa kaikista talletustileistä.⁴² Perusmaksutilien käsittely vaatisi myös laajempaa eurooppaoikeudellista tarkastelua. Vähäisen määrän ja omien erityispiirteidensä vuoksi perusmaksutilit jäävät tutkimuksen ulkopuolelle.

1.6 Menetelmä ja oikeuslähteet

Tutkimusongelma on toistaiseksi hypoteettinen, eikä yksikään suomalainen pankki ole ilmoittanut aikovansa soveltaa negatiivista korkoa henkilöasiakkaiden talletuksiin. Kysymys

³⁸ Pitkäaikaissäästölain sääntelyn piirissä olevilta säästötileiltä varat voidaan nostaa vasta nostoperusteen synnyttyä, kuten säästäjän saavuttaessa tietyn iän. *Wuolijoki, Sakari – Hemmo, Mika*: Pankkioikeus. Toinen, uudistettu painos. Tamentum Media Oy 2013 s. 593. (*Wuolijoki – Hemmo* 2013)

³⁹ Esim. Nordean säästämisen tilit osoitteessa (nordea.fi) luettu 17.3.2020 sekä Osuuspankin tilit arjen raha-asioihin ja säästämiseen osoitteessa (osuuspankki.fi) luettu 17.3.2020.

⁴⁰ *Wuolijoki – Hemmo* s. 596.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU.

⁴² Perusmaksutilien vähäisyydestä on uutisoitu viimeksi vuonna 2018. Yle 15.5.2018: Pelkkä pankkitili, debitorit ja verkkopankkitunnukset? Peruspankkipalvelupaketit ovat kiinnostaneet vain harvoja osoitteessa (yle.fi/uutiset/) luettu 16.5.2020.

onkin tässä vaiheessa teoreettisesta pohdinnasta, joka kohdistuu vallitsevaan oikeustilaan. Oikeustilan selvittämiseksi tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevia normeja, miltä osin tutkimusmenetelmä on lainopillinen.⁴³ Omaisuudensuojan tulkinnat ovat kuitenkin paitsi oikeudellisen myös taloudellisen järjestelmän kannalta merkittäviä.⁴⁴ Yksilön omaisuudensuojan ja yleisen edun tasapainotus on sekä oikeudellisen että poliittisen tulkinnan kohde,⁴⁵ mikä näkyy myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan työskentelyssä.⁴⁶ Omaisuudensuoja on yksi perustuslakivaliokunnassa useimmin sovellettavista perusoikeussäännöksistä.⁴⁷ Yksityiseen omaisuudensuojaan vaikuttavien lakihankkeiden käsittelyä perustuslakivaliokunnassa edellyttävät erityisesti porvarilliset puolueet.⁴⁸ Yhteys markkinatalouden järjestelmään tekeekin omaisuudensuojakysymyksistä myös taloudellisia. Niin ikään rahoitussääntelyn tutkiminen edellyttää rahoitusjärjestelmän tehtävien ja tavoitteenasetteluiden huomioimista. Toimivat rahoitusmarkkinat ovat edellytys talouden toiminnalle ja talouskasvulle.⁴⁹ Puhdas lainoppi ei tästä syystä anna riittäviä välineitä tutkimukseen.

Oikeudellisten ja taloudellisten näkökulmien yhdisteleminen kuuluu oikeustaloustieteeseen, joka omana oppisuuntauksenaan vertailee tulkintavaihtoehtoja niiden taloudellisten vaikutusten kautta.⁵⁰ Taloudellisina muuttujina voidaan tarkastella yhtä hyvin yritysten liiketoimintakustannuksia kuin laajempia yhteiskunnallisia kokonaishyötyjäkin.⁵¹ Negatiivisen talvetuskoron vaikutukset eivät koske ainoastaan yksilöitä, vaan koko pankkijärjestelmää. Tämän järjestelmän suojaamiselle on omia painavia perusteluitaan, jotka ulottuvat yksittäistä asiakassuhdetta pidemmälle. Pankkisääntelyn taustalla suojataan yhteiskunnallista etua, joka palautuu yksilöihin rahoitusjärjestelmän vaikutusten kautta. Sääntelyä on tarkasteltava myös rahoitusjärjestelmän funktioiden kautta. Tutkimukseen yhdistetäänkin oikeustaloustieteellisiä näkökulmia, mikä mahdollistaa lainoppia monipuolisemman ja dynaamisemman tulkinnan. Taloudelliset näkökohdat eivät voi sellaisenaan ohittaa vahvasti velvoittavia

⁴³ Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011 s. 22.

⁴⁴ HE 309/1993 vp s. 62.

⁴⁵ Esim. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 235. Gummerus Kirjapaino Oy 2002 s. 163-164. (Länsineva 2002)

⁴⁶ Pystynen, Erkki: Omaisuudensuoja Suomessa: Kokemuksia ja näkemyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana. Suomen Lakimiesliiton kustannus Oy 1984 s. 13-17. (Pystynen 1984)

⁴⁷ Länsineva 2002 s. 71.

⁴⁸ Pystynen 1984 s. 14.

⁴⁹ Esim. Lauriala, Jari: Rahoitusstrategia – modernin rahoitusoikeuden luomat mahdollisuudet. WSOY Pro 2008 s. 52. (Lauriala 2008)

⁵⁰ Timonen, Pekka: Oikeustaloustiede – mitä se on? Lakimies 1/1998 s. 100-114 s. 101.

⁵¹ Saarnilehto ym. 2001 s. 68.

oikeuslähteitä,⁵² joihin luetaan laki ja maantapa.⁵³ Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden tulkinnan ollessa täysin epäselvä, mistä syystä taloudellisia näkökulmia voidaan ottaa huomioon. Taloustieteellistä materiaalia hyödynnetään lisäksi sellaisenaan korkoa ja rahaa koskevissa jaksoissa, sillä molempia on käsitelty syvätasolla oikeustiedettä osin kattavammin taloustieteen näkökulmasta. Mainittakoon, että tutkimuksessa tehdään muutama viittaus Tanskaan, jossa negatiivista talletuskorkoa on peritty luonnollisilta henkilöiltä. Oikeusvertailevaa tutkimusta ei kuitenkaan tehdä, sillä se edellyttäisi tanskalaisen oikeustilan tutkimista.

Ennen varsinaisen tutkimuksen aloittamista on syytä lausua muutama sana käytetystä lähteaineistosta. Vallitseva kansallinen oikeustila kuvataan MaksupalveluL:n ja KSL:n ja LuottolaitosL:n, säädösten esitöiden sekä taustalla vaikuttavan EU-oikeuden kautta. Nämä ovat myös hierarkkisesti ylimmät velvoittavat oikeuslähteet tutkimuksessa. Oikeustilaa täydennetään ensisijaisesti kuluttaja-asiamiehen ja Finanssivalvonnan käytännöllä, sekä kansallisella oikeustieteellisellä tutkimuksella. Tämä ei kuitenkaan anna riittävää vastausta tutkimuskysymykseen, ja onkin syytä perustella muutamia tutkimusaineistollisia ratkaisuja. Pankkisääntelyä käsittelevässä jaksossa hyödynnetään paljolti rahoitusoikeudellisia kansainvälisiä perusteoksia, sillä tulkinnat sääntelyteoriasta ja Baselin pankkisääntelystä koskevat sellaisenaan kansallista oikeustilaa.⁵⁴ Lisäksi kansalliset pankkioikeudelliset perusteokset antavat yksin riittämättömän kuvan oikeustilasta, sillä niitä ei ole päivitetty viimeisimpien uudistusten jälkeen. Erityisesti taloudellisten olosuhteiden vaikutusta havainnollistettaessa hyödynnetään taloustieteellisiä tutkimusartikkeleja, joissa tuodaan esiin niiden suora yhteys pankkien liiketoimintaan. Näkökulmilla on tarkoitus rikastuttaa tutkimusta ja luoda kokonaiskuvaa pankkitoiminnasta käytännössä. En kuitenkaan analysoi taloustieteellisiä tutkimuksia sen enempää tai pyri vetämään niistä tarkkoja tulevaisuuteen suuntautuvia johtopäätöksiä. Tarkoitus on erityisesti kytkeä tutkimus reaaliaimaailmaan. Samaa tarkoitusta varten pitkin tutkimusta viitataan jonkin verran aiheeseen liittyviin tilastoihin ja selvityksiin, joista keskeisimpiä ovat Suomen Pankin ja EKPJ:n korkoja ja talletuksia koskevat tilastot,

⁵² Timonen, Pekka: Määräysvalta, hinta ja markkinavoima – julkisesti noteeratun yrityksen määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely. Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1997 s. 107.

⁵³ Velvoittavuus perustuu Aulis Aarnion oikeuslähdeoppiin, jonka soveltamisessa lainopillisessa tutkimuksessa tarkemmin esim. Hirvonen 2011 s. 42. Varallisuusoikeudellisesta oikeuslähdeopista tarkemmin myös tutkimuksen jaksossa 2.1.

⁵⁴ Baselin pankkikomitean standardit on saatettu osaksi sitovaa EU-oikeutta ja tulevat kansallisesti sovellettaviksi LuottolaitosL:n kautta. Tähän palataan tarkemmin pankkisääntelyä koskevassa jaksossa 4.4.

sekä pankkien julkisesti saatavilla olevat vakiosopimusehdot. EKPJ:n toimintaa ja tavoitteita koskevassa osassa tutkimusta hyödynnetään myös järjestelmän omia tiedotteita ja ohjeistuksia, joilla konkretisoidaan sääntely mahdollisimman selkeästi. Porrastettua talletuskorkojärjestelmää koskien on käytettävissä oleva materiaali niukkaa myös siksi, että uudistus on tuore.

Loppua kohden tutkimus etenee kohti ylikansallisempaa oikeuslähdeaineistoa, ja lepää oikeuslähdeoppia silmällä pitäen ohuemmalla pohjalla, minkä tiedostan. Tämä johtuu erityisesti tutkimuskysymyksen luonteesta. Tutkimus tukeutuu eurooppalaiseen oikeuskäytäntöön niissä kysymyksissä, joista kansallista vastaavaa käytäntöä ei ole saatavissa. Tutkimuksessa käsitellään melko kattavasti muun muassa Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuja Kyproksen talletusverosta, joita on käsitelty tapauksen jälkeen kansainvälisissä oikeustieteellisissä julkaisuissa. Näiden materiaalien ottaminen mukaan tutkimukseen on tehty tiedostaen, että oikeuslähdearvo suhteessa kansalliseen oikeustilaan on epäselvempi. Syvemmän tason tulkintaa modernin pankkisääntelyn tavoitteiden, eli asiakkaan- ja järjestelmän suojan sisäisestä jännitteisyydestä ja sopivasta tasapainottamisesta, ei varsinaisesti löydy ainakaan kansallisesta oikeudellisesta aineistosta. Lopuksi todetaan vielä, että kansallisen omaisuudensuojan tutkimisessa hyödynnetään paljon oikeuskirjallisuutta. Myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön tehdään pitkin tutkimusta viittauksia, mutta silti tässä osiossa oikeuskirjallisuuden rooli on verrattain korostunut. Tämä perustuu siihen, että omaisuuden suoja koskevaa ratkaisukäytäntöä ei olisi välttämättä saatu mahdutettua edes yhteen aiheita koskevaan oikeustieteen maisterin tutkielmaan. Oikeuskirjallisuudessa on muodostettu myös yleisemmän tason omaisuudensuojaa koskevaa tulkintaoppia, joka osana tätä laajaa kokonaisuutta soveltuu tutkimukseen paremmin.

2. TALLETUSSOPIMUS VARALLISUUSOIKEUDESSA

2.1 Varallisuus oikeuden murros

Talletussopimus on yksityisten tahojen välinen sopimus, joka on paitsi velvoiteoikeudellisen, myös laajemmin varallisuus oikeudellisen sääntelyn piirissä.⁵⁵ Tutkimuskysymyksen lähestyminen edellyttääkin varallisuus oikeuden tavoitteenasettelujen ymmärtämistä, joissa oikeus yhdistyy vahvasti talouden järjestelmään. Varallisuus oikeutta on kutsuttu myös vapaan vaihdannan erityisoikeudeksi.⁵⁶ Sääntely rakentuu markkinatalouden järjestelmän pohjalle, mikä näkyy konkreettisesti esimerkiksi kaikessa lainvalmistelumateriaalissa.⁵⁷ Markkinatalous taas edellyttää toimiakseen sääntelyn mahdollistamaa vapautta. Markkinatalouden perusmekanismi on toimijoiden itseohjautuvuus sekä sen mahdollistama kysyntään ja tarjontaan perustuva vapaa hinnanmuodostus. Modernin taloustieteen isä Adam Smith on kuvannut mekanismeja näkymättömäksi kädeksi, jonka ohjauksessa yksilöt tavoittelevat omaa etuaan, mikä johtaa myös yhteiskunnallisen edun kannalta parhaaseen lopputulokseen.⁵⁸ Itseohjautuvuuden toimiminen edellyttää sitä rajoittavan sääntelyn minimoimista, sekä yksilöiden autonomian turvaamista suojaamalla varallisuusarvoisia etuja riittävästi. Lisäksi markkinatalous edellyttää toimiakseen luottamusta rahajärjestelmään ja sen instituutioihin.⁵⁹

Taloudellisen vapauden toteuttamiseksi oikeusjärjestyksen on yhtäältä turvattava riittävällä tasolla omaisuuden suoja, sopimusvapaus sekä vahingonkorvaus.⁶⁰ Toisaalta sääntelyllä korjataan sopimusosapuolten välistä epäsuhtaa, epäoikeudenmukaisuuksia sekä muita markkinoilla haitallisia ilmiöitä. Selkeimpiä esimerkkejä tällaisesta sääntelystä ovat kilpailu- ja kuluttajaoikeudelliset normistot.⁶¹ Heikomman suoja turvaavan sopimus oikeudellisen sääntelyn taso kuitenkin vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon markkinataloudellista sopimusvapautta painotetaan.⁶² Klassisen englantilaisen markkinatalousajattelun mukaan jokainen on

⁵⁵ Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Toinen, uudistettu painos, sähköinen julkaisu. Alma Talent 2018 s. 10. (Norros 2018)

⁵⁶ Saarnilehto ym. 2001 s. 56.

⁵⁷ Saarnilehto ym. 2001 s. 44.

⁵⁸ Smith, Adam: *Kansojen varallisuus*. Tutkimus sen luonteesta ja syistä. Ilmestynyt 1776. Suomentanut Jaakko Kankaanpää, WSOY 2015 s. 448. (Smith 1776)

⁵⁹ Saarnilehto ym. 2001 s. 50.

⁶⁰ Saarnilehto ym. 2001 s. 47.

⁶¹ Esim. Euroopan unionin tehokkaiden sisämarkkinoiden toteuttaminen on edellyttänyt kilpailuoikeudellista sääntelyä, ja myös kuluttajansuoja on ollut laajan harmonisoinnin kohteena. Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro 2016 s. 700 sekä 326.

⁶² Rudanko 2014 s. 1013.

oman onnensa seppä; Pohjoismaissa taas on kehitetty nopeammin myös sosiaalista sopimusoikeutta.⁶³ Kansallisessa oikeusjärjestyksessämme jo olemassa oleviin sopimuksiin puuttumisen mahdollisuus on turvattu sopimusoikeudellisessa yleissäännöksessä OikTL:ssa.

Varallisuus oikeus on monenlaisten muutosten kohteena. Säänneltävä järjestelmä on kehittynyt merkittävästi, sen toimiessa yhä suurempien instituutioiden varassa, eikä yksittäinen ihminen enää tyypillisesti toimi markkinamekanismin välittömänä osapuolena. Myös suojattavien varallisuusarvoisten etujen piiri on laajentunut ja muuttunut entistä abstraktimmaksi, missä suuri vaikutus on ollut tuotannosta eriytyneellä finanssisektorilla.⁶⁴ Lisäksi digitalisaation vaikutus niin varallisuus oikeudellisiin oikeustoimiin kuin rahaan niiden välineenä on ollut mullistava.⁶⁵ Toisaalta myös sääntely-ympäristö on selvässä murroksessa. Markkinamekanismi ei edistä esimerkiksi sosiaalista oikeudenmukaisuutta, päinvastoin.⁶⁶ Perus- ja ihmisoikeudet ovat laajentaneet vaikutuksiaan oikeusjärjestystä läpäisevästi, ja koko varallisuus oikeudellinen järjestelmä on ollut viime vuosikymmeninä muutospaineiden kohteena.⁶⁷ Tämä muutos on luonut tarpeita koko oikeusjärjestyksemme systematisoimiseksi, sillä epäselvyyksien on katsottu vaarantavan jopa oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumista.⁶⁸ Perusoikeuksien soveltumista yksityisoikeuden alueella onkin pyritty hahmottelemaan useiden oikeustieteilijöiden toimesta erilaisin lopputuloksien.⁶⁹ On hahmoteltu, että perusoikeudet luovat yhteisen ja osittain myös universaalimman tason arvopohjan koko oikeusjärjestykselle.⁷⁰ Eriäviä mielipiteitä yhteisen arvopohjan löytämisen realistisuudesta on toisaalta esitetty, ja systeemiopin rinnalle on esitetty muun muassa tilannekohtaisempaa vastuuajattelua.⁷¹ Joka tapauksessa myös oikeustieteessä vallitsee jonkinasteinen konsensus siitä, että perusoikeuksilta vapaata aluetta ei ole, ja myös perinteinen jaottelu julkis- ja yksityisoikeudellisiin kysymyksiin menettää merkitystään.⁷²

⁶³ Ibid,

⁶⁴ Saarnilehto ym. 2001 s. 48-49.

⁶⁵ Kaisto – Terämaa 2019 s. 37-38.

⁶⁶ Saarnilehto ym. 2001 s. 50.

⁶⁷ Saarnilehto ym. 2001 s. 42.

⁶⁸ Länsineva 2002 s. 13. – Tuori, Kaarlo: Oikeustiede 2000. Lakimies 6–7/1998 s. 1002–1013 s. 1013. (Tuori 1998)

⁶⁹ Esim. Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus. Kauppakaari Oyj 2000. (Pöyhönen 2000) – Aarnio, Aulis: Uusi varallisuus oikeus – vai vanha? Lakimies 4/2002 s. 515–534. – Paasto, Päivi: Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus Edilex 1.8.2005 s. 124.

⁷⁰ Länsineva 2002 s. 13 – Tuori 1998 s. 1011-1013. – Pöyhönen 2000 s. 110.

⁷¹ Esim. Wilhelmsson, Thomas: Oikeus, valtio ja yhteiskunta. Lakimies 1/2005 s. 105–110 s. 108. – Oikeustieteilijöiden suhtautumisesta yksityisoikeuden perusoikeudellistumiseen kattavammin Länsineva 2002 s. 13-18.

⁷² Esim. Wilhelmsson 2005 s. 1185 sekä Länsineva 2002 s. 19.

Varallisuusosoikeuden alalle vaikutuksiaan ulottaa esimerkiksi perustuslain 20 §, jonka nojalla vastuu ympäristöstä asetetaan kaikille.⁷³ Julkisen vallan ohjaus ympäristönsuojeluun markkinoilla on välttämätöntä, sillä tavoite ei toteudu markkinamekanismin sisällä, koska se ei ole kenenkään erityisessä intressissä.⁷⁴ Tämä vaikuttaa myös yksityisoikeudellisten sopimusten tulkintaan.

2.2 Pankkitalletus

Osana varallisuusosoikeuden kokonaisuutta käsitellään tässä tutkimuksessa pankkitalletussopimusta. Pankkitalletus on yksi vanhimmista oikeudellisista instituutioista, jota koskevaa vastuunjakoa tallettajan ja talletuksen vastaanottajan välillä kodifioitiin jo muinaisroomalaisessa järjestelmässä.⁷⁵ Nykyisin talletus määritellään laissa rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014), jonka 3 § 1.1 mukaan talletuksella tarkoitetaan ”talletuspankissa tilillä olevia ja tilille vielä kirjautumattomia maksujenvälityksessä olevia saamisia ja niille 5 luvun 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseen mennessä talletussopimuksen mukaisesti kertyneitä korkoja”. Kuten jo lainkohdan sanamuodoista ilmenee, velvoiteoikeudellisesti talletus on asiakkaan saamisoikeus pankkia kohtaan.⁷⁶ Kyse ei ole minkäänlaisesta säilytyspalvelusta, vaan pankin rahavelasta tallettajalle.⁷⁷ Vaadittaessa takaisin maksettava yön yli-talletus on velvoiteoikeudellisesti velkakirjalain (622/1947) 5 §:n mukainen velka, jonka erääntymisajasta ei ole sovittu.

2.3 Talletussopimuksen muutosta koskeva pakottava sääntely

Talletussopimus on tiliä avattaessa laadittava määrämuotoinen sopimus, johon liitetään yleensä myös pankin vakioehdot sekä palvelumaksuhinnasto.⁷⁸ Näitä ehtoja koskeva pakottava lainsäädäntö on melko suppeaa ja lähtökohtana on osapuolten sopimusvapaus, joka johdetaan PL 15 §:n omaisuudensuojasta.⁷⁹ Sopimusoikeudellisesti jäsenneeltynä suhteen sisältöä on haettava ensisijaisesti sopimuksista itsestään, mutta talletustiliä koskevien ehtojen

⁷³ Esim. PeVL 55/2018 vp, jossa käsiteltiin lakiesitystä hiilen energiakäytön kieltämisestä PL 20 §:n turvatun ympäristöperusoikeuden sekä kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, rajoittaen omaisuudensuojaa. – Aiheesta myös *Pöyhönen* 2000 s. 21.

⁷⁴ *Saarnilehto* ym. 2001 s. 51.

⁷⁵ *Klami, Hannu*: Roomalaisen oikeuden järjestelmä, 2. painos. Yliopistopaino 2001 s. 82.

⁷⁶ Aiheesta myös *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 590.

⁷⁷ *Norros* 2018 s. 161.

⁷⁸ *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 594.

⁷⁹ HE 309/1993 vp s. 62.

materiaali on tyypillisesti niukkaa.⁸⁰ Pankkisopimuksia koskevaa sääntelyä sisältää yleissäädöksenä LuottolaitosL. MaksupalveluL soveltuu myös talletussopimukseen lain 1 § :n mukaan silloin, kun sopimuksen kohteena olevaa tiliä voidaan käyttää maksutapahtumiin. Pakkottavia reunaehtoja talletussopimuksen ehdoilla asettaa myös kuluttajansuojalaki.

2.3.1 Luottolaitoslaki

Talletussopimuksen muutoksia koskevat luottolaitoslain 15 luvun säännökset laitosten menettelystä asiakasliiketoiminnasta. Tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja ovat säännökset koskien sopimusehtojen kohtuullisuutta sekä tulkinnanvaraisempaa pankin velvollisuutta noudattaa hyvää pankkitapaa. LuottolaitosL 15:3 § rajaa ensinnäkin pankin asiakasopimusten sisältöä siten, ettei luottolaitos saa toiminnassaan käyttää sopimusehtoa, joka ei kuulu luottolaitoksen toimintaan tai jota sen sisältö, osapuolten asema tai olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä asiakkaan kannalta kohtuuttomana. Säännös asettaa luottolaitokselle myös velvollisuuden toimittaa käyttämänsä sopimustensa vakioehdot Finanssivalvonnalle nähtäväksi.⁸¹ Kohtuuttomuussääntely on aina jossain määrin tulkinnanvaraista. Kohtuuttomina sopimusehtoina pankkitoiminnassa on pidetty tyypillisesti asiakkaan sopimusvapautta rajoittavia ehtoja, joilla on tähdätty esimerkiksi siihen, että asiakas käyttäisi saman finanssiryhmän yritysten palveluita.⁸² Nimenomaan koron kohtuullisuutta on kuitenkin tulkittu yleensä yleisemmän sopimus- ja kuluttajaoikeudellisen sääntelyn valossa, eikä LuottolaitosL 15:3 § ole pohdinnassa annettu itsenäistä merkitystä.⁸³ Yleisemminkin voidaan todeta, että kohtuullisuutta koskeva tulkinta talletussopimusten yhteydessä on niukkaa, mikä johtuu siitä, ettei vallitsevissa käytännöissä ole noussut esiin ongelmia.

Vuonna 2014 LuottolaitosL:in sisällytettiin myös 15:1 §:n velvollisuus noudattaa hyvää pankkitapaa. Sisältö on jätetty lailla avoimeksi ja toimialan itsensä määriteltäväksi.⁸⁴ Hyvä pankkitapa määritelläänkin tarkemmin Finanssialan keskusliiton tapaohjeissa.⁸⁵

⁸⁰ Kaisto, Janne: Sopimusvapaus, laki ja maksusuoja. Lakimiesliiton kustannus 2001 s. 763. (Kaisto 2001)

⁸¹ Finanssivalvonnan hyväksyntää ehtojen käyttöönottamiseksi ei nykyisen lainkohdan mukaan edellytetä, vaan kyse on ainoastaan velvollisuudesta toimittaa ehdot viranomaisen nähtäväksi. – Aiheesta myös Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 47.

⁸² HE 295/1992 vp s. 56. – Luottolaitoksen käyttämät sopimusehdot: Kilpailuviraston lausunto Rahoitustarkastukselle 20.6.2000, Dnro 534/72/2000.

⁸³ Esim. Kuluttaja-asiamiehen aloite kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi 23.9.2016 Dnro KKV/742/03.01/2016.

⁸⁴ HE 39/2014 vp s. 82.

⁸⁵ Finanssialan keskusliitto: Hyvä pankkitapa 18.11.2015 osoitteessa (finanssiala.fi) luettu 9.4.2020.

Negatiivista talletuskorkoa koskien merkitystä saattaa olla tapaohjeiden kohdalla, jonka mukaan pankilla on velvollisuus huomioida asiakkaiden etu liiketoiminnassaan.⁸⁶ Negatiiviseen talletuskorkoon on tämän perusteella suhtauduttava pidättyväisesti ainakin silloin, kun toimenpiteelle ei ole selviä perusteita. Esitöiden mukaan säännöksen tarkoitus onkin mahdollistaa puuttuminen sellaisiin käytäntöihin, jotka poikkeavat asiakkaan vahingoksi ilman perusteltua syytä ja vastoin yleisiä käytäntöjä, sekä antaa Finanssivalvonnalle tähän tehtävään toimivaltuudet.⁸⁷ Hyvän pankkitavan merkitys saattaisi myös konkretisoitua silloin, kun yhden toimijan linja poikkeaa selvästi muista. Toisaalta hyvän pankkitavan ydinalueella ovat vastuullinen menettely luotonannossa sekä neuvontavelvollisuus asiakassuhteissa.⁸⁸ Suora vaikutus talletussopimusehtoihin on epäselvempi.

2.3.2 Maksupalvelulaki

Sikäli kun tiliä voidaan käyttää maksutapahtumiin, se kuuluu MaksupalveluL 1 §:n mukaisesti lain sääntelyn piiriin. Suurin osa talletustileistä on käytännössä sääntelyn soveltamisalan piirissä.⁸⁹ Säädös sisältää erityissäännöksen talletusta koskevan puitesopimuksen ehtojen yksipuolisesta muuttamisesta, mikä laajentaa pankin oikeuksia merkittävästi suhteessa sopimusoikeudelliseen yleissääntelyyn.⁹⁰ MaksupalveluL 3:30.1 §:n nojalla tilin ehdoissa voidaan sopia, että pankki voi myöhemmin ehdottaa ehtoihin yksipuolisia muutoksia, jotka astuvat voimaan ellei asiakas erikseen vastusta niitä.⁹¹ Ehtomuutos on toimitettava asiakkaalle vähintään kaksi kuukautta ennen ehdotetun muutoksen voimaan astumista, minkä yhteydessä tälle on myös ilmoitettava oikeudesta irtisanoa sopimus päättymään heti. Asiakkaan riittävä kuluttajansuoja turvataan vastustamisen ja irtisanomisen mahdollisuuksilla.

Ehtomuutos voidaan MaksupalveluL 3:32 §:n nojalla toteuttaa myös ilman erillistä ennakkoilmoitusta julkisesti noteeratun viitekoron perusteella, jos pankki on pidättänyt siihen oikeuden alkuperäisessä puitesopimuksessa. Viitekoron määrittämisestä ja

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ HE 39/2014 vp s. 83.

⁸⁸ Wuolijoki, Sakari: Hyvä pankki- ja vakuutustapa. Gummerus Kirjapaino Oy 2003 s. 81-92.

⁸⁹ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 596.

⁹⁰ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 605.

⁹¹ Pankki voi pidättää oikeuden sopimusehtojen muutosten voimaansaattamiseen asiakkaan passiviteetin perusteella jo puitesopimuksessa. Muutoin MaksupalveluL 30:3.1 §:n nojalla edellytetään asiakkaan hyväksyntää muutokselle. Joka tapauksessa muutos on säännöksen nojalla ilmoitettava kahta kuukautta ennen voimaantumista.

laskentaperusteesta on tällöin oltava selkeät ehdot alkuperäisessä sopimuksessa.⁹² Se kumman säännöksen piirissä ehtomuutos on riippuu siitä, onko talletuskorko sovittu kiinteäksi vai vaihtuvaksi. Ehtomuutoksen kohtuullisuuteen vaikuttaa eittämättä myös se aikataulu, jossa ilmoitetaan asiakkaalle muutoksesta. Tutkimuksen painopiste on kuitenkin ehtomuutoksen sisällöllisessä kohtuullisuudessa ja hyväksyttävyydessä, minkä lisäksi puitesopimusten korkoehdot vaihtelevat jonkin verran. Suurimpien kansallisten talletuspankkien käytännössä vaikuttaa yleiseltä ratkaisulta, jossa päivittäiseen maksamiseen tarkoitettut tilit tarjotaan vaihtuvakorkoisina, ja pidempiaikaiseen säästämiseen tarkoitettut talletustilit on sovittu kiinteän koron piiriin.⁹³ Kysymys on kuitenkin relevantti molempien tilityyppien kannalta. Tästä syystä ei tehdä tarkempaa erottelua sen mukaan, kumman säännöksen nojalla tilannetta tulkitaan. Huomiota kiinnitetään sen sijaan siihen, että vaikka korkoehto osana niukkaa talletussopimusta on asiakkaalle olennainen, on sen muuttaminen sääntelyn nojalla myös kiinteäkorkoisissa sopimuksissa mahdollista.

MaksupalveluL:n esitöissä ei oteta kantaa siihen, onko koron laskeminen negatiiviseksi kummankaan säännöksen nojalla sallittavaa. Säännökset ovat sisältyneet MaksupalveluL:in sen säätämisestä saakka vuodesta 2009 alkaen. Säädöksellä on tuolloin pantu täytäntöön myös Euroopan unionin ensimmäinen maksupalveludirektiivi.⁹⁴ MaksupalveluL 30:3 §:ä on selvennetty myös lainmuutoksella vuonna 2017 päivitetyn toisen maksupalveludirektiivin (PSD2) johdosta.⁹⁵ Unionin sääntely kohdistuu pakottavasti erityisesti kuluttajasopimuksiin ja tähtää paitsi kilpailun tehostamiseen, myös yhdenmukaiseen kuluttajansuojaan. Kansallinen sääntely on kuitenkin alusta saakka ollut kuluttajille suotuisampaa kuin direktiivissä edellytetty vähimmäistaso.⁹⁶ Myöskään toinen maksupalveludirektiivi ei ole edellyttänyt

⁹² Viitekoron julkista saatavuutta koskevia vaatimuksia tarkennetaan sääntelyn esitöissä sekä sen taustalla olevassa EU:n ensimmäisessä maksupalveludirektiivissä. Myös pankin omaa prime-korkoa voidaan käyttää viitekorkona, jos se on julkisesti saatavilla. – HE 169/2009 vp s. 55 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta, joka on annettu 13 päivänä marraskuuta 2007 (jäljempänä ensimmäinen maksupalveludirektiivi) artiklan 4 kohta 20.

⁹³ Esim. Osuuspankin ja Nordean tiliehdoissa on havaittavissa vastaava jaottelu. Sivuhuomautuksena mainittakoon, että Osuuspankki suurimpana talletusten vastaanottajana on omissa ehdoissaan määritellyt myös, että käyttötilien alin mahdollinen viitekorko on nolla prosenttia. Sen sijaan esimerkiksi Nordean ehdoissa tällaista korkolattia ei vaihtuvakorkoisten tilien osalta ole asetettu. Osuuspankin tiliehdot osoitteessa (op.fi), luettu 17.3.2020 sekä Nordean tiliehdot osoitteessa (nordea.fi), luettu 17.3.2020.

⁹⁴ HE 169/2009 vp s 54-55.

⁹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta. (jäljempänä toinen maksupalveludirektiivi tai PSD2)

⁹⁶ HE 169/2009 vp s 15.

sisällöllisiä muutoksia voimassaolevaan sääntelyyn, vaikka direktiivi varmensikin korkeatasoista kuluttajansuojaa.⁹⁷

Maksupalvelusääntelyn perusteella asetetaan selvä vaatimus siitä, ettei talletuskorkoa voida esimerkiksi laskea negatiiviseksi ilman perusteltua syytä. PSD2 edellyttää 63 kohdassaan, että jäsenvaltioiden on voitava ylläpitää ja ottaa käyttöön ehtojen yksipuolista muuttamista koskevia rajoituksia tai kieltoja kuluttajien edun mukaisesti silloin, kun muutokseen ei ole perusteltua syytä. Vastaavat näkökohdat on kuitenkin otettu huomioon jo alkuperäisen MaksupalveluL:n esitöissä, joiden mukaan palveluntarjoaja ei saa toteuttaa koron muutoksia saatukseen perusteetonta etua käyttäjiensä kustannuksella. Ehtomuutokselta edellytetään myös tasapuolisuutta asiakasryhmien kesken.⁹⁸ Esitöissäkään ei kuitenkaan ole käsitellä tyhjentävästi puitesopimuksen muuttamiseen liittyviä kysymyksiä, vaan todetaan, että yleiset sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet tulevat normaaliin tapaan sovellettaviksi säännöksen tulkinnassa.⁹⁹ Kysymykseen siitä, millaisia ovat hyväksyttävät muutokset poikkeuksellisessa korkotasossa, ei löydy yksiselitteistä vastausta.

2.3.3 Kuluttajansuojalaki

Kysymystä on tarkasteltava myös sopimusoikeudellisen sääntelyn valossa. Tässä tapauksessa on selvitettävä, olisiko ehtomuutos sopimusoikeudellisessa sääntelyssä tarkoitettulla tavalla kohtuuton. Yleissäädöksenä OikTL mahdollistaa sopimusehtojen jälkikäteisen sovitte-
telun sekä soveltamatta jättämisen 36 §:n nojalla. Elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisten sopimusten osalta säännöksessä viitataan kuitenkin kuluttajansuojalakiin. KSL 3 luku sisältää kohtuuttomia ehtoja ja niiden valvontaa koskevaa sääntelyä, jolla on vuonna 1994 saatettu voimaan myös kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu Euroopan neuvoston direktiivi.¹⁰⁰ KSL 3:1 § asettaa elinkeinonharjoittajalle kiellon käyttää kulutushyödykettä tarjotessaan sellaista sopimusehtoa, jota hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Edelleen KSL 3:4 § tuo

⁹⁷ Kansallisen MaksupalveluL 3:30 §:n sanamuotoa selvennettiin täydentämällä, että palvelunkäyttäjä voi sekä *hyväksyä* ehtomuutoksen että vastustaa sitä. [kursivoitu tässä] Ehtomuutoksen hyväksymisen mahdollisuus oli ilmeinen ja vailla itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia, mutta se kirjattiin säännökseen direktiivin 54 artiklan voimaansaattamiseksi. – HE 132/2017 vp s. 7.

⁹⁸ HE 169/2009 vp s. 55.

⁹⁹ HE 132/2017 vp s. 37.

¹⁰⁰ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993 kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista. Kuluttajansuojalain muutoksesta myös *Peltonen, Anja – Määttä, Kalle: Kuluttajansuojaoikeus*. 1. painos. Talentum Pro 2015 s. 182. (*Peltonen – Määttä 2015*)

sopimusehdot kuluttaja-asiamiehen valvonnan piiriin, jolla yhdessä markkinaoikeuden kanssa on myös toimivalta kieltää elinkeinonharjoittajia käyttämästä kohtuuttomia ehtoja.

Kuluttajansuojalaissa kielletty ehdon kohtuuttomuus saattaa perustua tapauskohtaiseen harkintaan tai ehdon tyyppikohtuuttomuuteen.¹⁰¹ Mielenkiintoisesti viitatussa kuluttaja-sopimuksia koskevassa direktiivissä eräänä tyyppikohtuuttomana ehtona pidetään elinkeinonharjoittajan varaamaa yksipuolista sopimusehtojen muutosoikeutta. Tästä kuitenkin poiketaan juuri rahoituspalveluiden kohdalla.¹⁰² Nämä kuluttaja-oikeudelliset poikkeukset konkretisoituvat suoraan MaksupalveluL:n sääntelyssä ja liittyvät muun muassa sopimusten pitkiin aikajänteisiin.¹⁰³ Kuluttajansuojan on katsottu toteutuvan sitä kautta, että palveluntarjoajalla on velvollisuus ilmoittaa kuluttajalle muutos mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja kuluttajalla on tämän jälkeen MaksupalveluL 3:30.2 §:n sekä 3:34 §:n mukainen oikeus irtisanoa sopimus päättyväksi heti, jollei irtisanomisajasta ole sovittu. Erikseen sovittu irtisanomisaika saa olla enintään kuukauden ja palveluntarjoajan taas on ilmoitettava muutoksesta lähtökohtaisesti kahta kuukautta ennen niiden voimaantulusta.¹⁰⁴ Sisällölliselle kohtuullisuudelle ei myöskään KSL:n esitöiden perusteella voida antaa tarkkaa määritelmää. Ehtomuutoksen sisällöllistä kohtuullisuutta arvioidaan hallituksen esityksen mukaan kokonaisuusharkinnassa, jossa vaikuttavat sopimuksen luonne ja muutosten syyt.¹⁰⁵

Kuten jo johdannossa viitattiin, on pankkien asiakkailleen tarjoamista palveluista osalle tunnustettu asema sellaisina välttämättömyyspalveluina, että pankin on tarjottava niitä sopimuspakon nojalla.¹⁰⁶ Pankkipalveluiden suuri merkitys kuluttajille vaikuttaa ylipäätään sopimusvapauden lähtökohtaan jossain määrin supistavasti.¹⁰⁷ Vaikka varsinaisia perusmaksutilejä ei tässä tutkimuksessa käsitelläkään, voidaan pankkitilejä ylipäätään käsitellä jonkinasteisina välttämättömyyspalveluina. Vastaavien palveluiden osalta on vakiintuneesti tulkittu, että kuluttajille on turvattava palveluiden saatavuus, käytettävyys ja kohtuuhintaisuus, joiden valossa elinkeinonharjoittajien asettamia sopimusehtoja ja niiden muutoksia on

¹⁰¹ Peltonen – Määttä 2015 s. 191.

¹⁰² HE 218/1994 s. 10-12.

¹⁰³ HE 218/1994 s. 13.

¹⁰⁴ Peltonen – Määttä 2015 s. 219.

¹⁰⁵ HE 218/1994 s. 13.

¹⁰⁶ Peruspankipalveluiden saatavuus asiakkaille turvataan LuottolaitosL 15:6 §:ssä, jonka taustalla vaikuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU.

¹⁰⁷ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

tulkittava tavanomaista tiukemmin.¹⁰⁸ Erityisesti pankkitoiminnassa on tällä perusteella edellytetty palvelumaksujen hinnoittelun kohtuullisuutta, kuitenkin tarkkoja raja-arvoja määrittelemättä.¹⁰⁹

Kuluttaja-asiamies on tulkinnut välttämättömyyspalvelun hinnoittelun kohtuullisuutta hiljattain sähkönsiirtohinnoittelussa. Verkkoyhtiö oli nostanut sähkönsiirtohintaa 22-27 % sähkömarkkinalain (588/2013) 93 §:n antaman yksipuolisen muutosoikeuden nojalla. Muutoksia perusteltiin uusilla investoinneilla sähköverkkojen kehittämiseksi, johon yhtiöt oli lain muutoksen nojalla velvoitettu. Kuluttaja-asiamies piti tästä huolimatta kohtuullisen kertakorotuksen ylärajana 15 %, ¹¹⁰ ja kattoa on hallituksen esitysluonnoksen mukaan tarkoitus laskea lainmuutoksella 12,5 %:in.¹¹¹ Edes lakisääteiseen velvollisuuteen perustuva kustannusten kasvu, jolla pyritään parantamaan tarjottavaa palvelua, ei suoraan oikeuta ehtomuutosta. Huomiota sähkönsiirtohinnoissa on kiinnitettävä kuitenkin myös siihen, että asiakkaalla ei ole mahdollisuutta ostaa palvelua toiselta yhtiöltä, mikä lisää suojan tarvetta.

2.4 Sopimusmuutosten kohtuullisuus

Tilisopimuksen ehtoihin kohdistuu siis pakottavassa lainsäädännössämme kohtuullisuutta koskevia vaatimuksia, joiden toteutumisessa toimivaltaa on useammallakin kansallisella viranomaisella. Ehtojen eräänlaista ennakollista kontrollia suorittaa Finanssivalvonta jonka erillistä hyväksyntää ehtojen käyttöönottoaminen ei kuitenkaan edellytä.¹¹² Toisaalta kuluttajansuojalain näkökulmasta ehtoja valvoo kuluttaja-asiamies, jolla on toimivaltuus kieltää kuluttajien kannalta kohtuuttomia ehtoja. Lain Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) nojalla kuluttaja-asiamiehen on menettelyssä tehtävä yhteistyötä Finanssivalvonnan kanssa, kun kohteena on tämän valvonnan piiriin kuuluva toimija. Tilisopimusten kohtuullisuus on siis selvästi viranomaiskontrollin piirissä.

Kohtuullisuusarviointia hankaloittaa kuitenkin se, että luottolaitostoiminnassa poiketaan paikoin kuluttajaoikeudellisista pääsäännöistä. Pankeille on tunnustettu yksipuolisia

¹⁰⁸ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

¹⁰⁹ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 608-609.

¹¹⁰ Kuluttaja-asiamiehen ratkaisu: Sähkön siirtohinnoittelun korottaminen, dnro KKV 207/14.08.01.05/2016.

¹¹¹ Hallituksen esitysluonnos sähkönjakelun hintojen nousun hillitsemiseksi 16.1.2020 osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/esitysluonnos-sahkon-siirtohintojen-nousua-hillitsevista-toimista-lausunnolle, luettu 17.4.2020.

¹¹² Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 595.

oikeuksia kontrolloida sopimusehtoja muun muassa siksi, että niillä toteutetaan myös pankin omaa riskienhallintaa.¹¹³ Samalla pyritään turvaamaan pankkien riittävän riskienhallinnan edellytyksiä, joka suojaa välillisesti myös asiakasta.¹¹⁴ Sikäli kun KSL:n sääntelystä on tili-sopimusten muutosten osalta poikettu, voidaan sisällöllisiä reunaehdoja muutoksille hakea muusta sopimusoikeudellisesta sääntelystä.¹¹⁵ Välttämättömyyspalveluluonne rajaa mahdollisuutta toteuttaa olennaisia kertamuutoksia sopimukseen. Kovin selviä rajoja ei kuitenkaan ole löydettävissä sille, kuinka negatiivinen talletuskorko sopisi yhteen sopimusoikeudellisen kohtuussääntelyn kanssa silloin, kun kyse on poikkeuksellisista taloudellisista olosuhteista. Kuluttajaoikeudellinen sääntely vaikuttaa asettavan erityisesti sellaisen vaatimuksen, ettei kerralla toteuteta liian suuria kuluttajan asemaa heikentäviä muutoksia. Sitä, onko negatiivinen talletuskorko kuluttajalle kohtuuton sopimusmuutos, on haastava arvioida yksin kuluttaja-oikeudellisen sääntelyn valossa, mistä syystä omaisuudensuojan tarkempi tutkiminen on tarpeellista. Tätä ennen selvitetään kuitenkin korkoa ja pankkitoimintaa koskevia sääntelykokonaisuuksia.

¹¹³ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 27.

¹¹⁴ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 38.

¹¹⁵ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 26.

3. KORKO

Koron muutokset tilisopimukseen voivat lähtökohtaisesti tulla jopa välittömästi sovellettaviksi pankin yksipuolisella ilmoituksella. Tällä perusteella ei kuitenkaan voida vastata tutkimuskysymykseen, joka käsittelee vallitsevasta käytännöstä täysin poikkeavaa negatiivista korkoa, joka kääntää koronmaksuvelvollisuuden suunnan. Tyypillisesti korko kasvattaa velkapääomaa, eli tässä tapauksessa talletusta.¹¹⁶ On syytä selvittää, millä perusteilla korko osana velkasuhdetta määritellään, miten tätä pakottavassa lainsäädännössä rajoitetaan ja kuinka negatiivisia korkoja tähän saakka on oikeustilassamme käsitelty.

3.1 Koron määritelmä

Lainsäädännöstä ei löydy tarkkaa määritelmää sille mitä korko on,¹¹⁷ mutta aihetta koskee kokonainen oma säädöksensä, korkolaki. KorkoL 2 § mukaisesti säädös asettaa tahdonvaltaiset lähtökohdat rahavelasta maksettavalle korolle. Varsinaista laina-aikaa koskee KorkoL 3 §:n mukainen korottomuusolettama sekä tahdonvaltaisuudesta johdettava sopimusvapaus. Jo lain sanamuodoista käy kuitenkin useassa kohdassa ilmi, että koronmaksuun velvoitettu on yleensä velallinen, eikä negatiivista korkoa käsitellä.¹¹⁸ Jos talletussopimusta tarkastellaan velvoiteoikeudellisesti, on pankki velallisen asemassa tallettajaa kohtaan.¹¹⁹ Kuten jo aiemmin ilmeni, talletusvaroilta maksetaan yleensä talletuskorkoa, joka määräytyy sovitun kiinteän tai viitekoron perusteella, ja lasketaan tietyn aikajakson alimmalle saldolle.¹²⁰ Tämä on perusteltua, sillä pankit tarvitsevat talletuksia ja kilpailevat tallettajista keskenään.

3.2 Korko velkasuhteessa

Rahavelan korko on pääoman käyttöön saamisesta maksettava korvaus.¹²¹ Hyvityksen tyyppillisiä perusteita ovat paitsi saatu rahoitus, myös velkojan riskinotto ja velkasuhteen kustannukset.¹²² Velkojalle velan antaminen merkitsee likviditeetin menetystä ja oman kulutuksensa lykkäämistä tulevaisuuteen, miltä osin se voidaan hahmottaa myös jonkinlaisena

¹¹⁶ Norros 2018 s. 229.

¹¹⁷ Saarnilehto ym. 2001 s. 198.

¹¹⁸ Esim. korkolain 3 §: ”Velallinen ei ole velvollinen maksamaan korkoa velan eräpäivää edeltävältä ajalta. Jos velasta on sovittu maksettavaksi korkoa korkokantaa kuitenkaan määräämättä, *velallisen on maksettava* vuotuista korkoa kulloinkin voimassa olevan 12 §:ssä tarkoitetun viitekoron mukaisesti.” Vastaavasti myös velkakirjalain 5 §: ”erääntymättömän pääoman korko *suoritettakoon* vuosittain”. [Kursivoinnit tässä]

¹¹⁹ Kaisto 2001 s. 762.

¹²⁰ Wuolijoki – Hemmo s. 600.

¹²¹ Mannio, Lauri: Korko vero-oikeudessa. Lakimiesliiton kustannus 1997 s 1. (Mannio 1997)

¹²² Saarnilehto ym. 2001 s. 198.

vahingonkorvauksena.¹²³ Korkoa on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu myös eräänlaiseksi vuokrasuoritukseksi.¹²⁴ Lopulta korko on myös lainanantajan sijoituksen tuottoa.¹²⁵ Joka tapauksessa koron maksamiseen on selvä peruste, sillä muutoin velananto ei olisi velkojille kovinkaan mielekäästä.

Korkotasoon velkasuhteessa vaikuttaa tyypillisesti ainakin velan määrä sekä takaisinmaksuaikataulu. Mitä enemmän pääomaa saadaan käyttöön ja mitä pidempi laina-aika on kyseessä, sitä suurempi korko on perusteltu.¹²⁶ Jos suoritus on myöhässä, korko asetetaan usein korkeammaksi, sillä velallinen hyvittää myös viivästystään. Vaikka KorkoL 3 §:n mukainen lähtökohta ajalle ennen eräpäivää on velan korottomuusolettama, velkojen korollisuus on vallitsevassa käytännössä pääsääntö.¹²⁷ Viivästyksen johdosta taas lähtökohtaisesti maksetaan suoraan lain myös nojalla korkeampaa korkoa.¹²⁸ Korkoa väliaikaisen hallinnan korvauksena vahvistaa myös tuottokorkokonstruktio: Vaikka KorkoL 1 § rajaa tuottokoron lain soveltamisalan ulkopuolelle, on useissa erityislaissa sekä oikeuskäytännössä tunnustettu, että toiselle kuuluvan palautettavan pääoman hallussa pitämisen johdosta voi muodostua maksettavaksi korko.¹²⁹

3.3 Korkokantaa koskeva pakottava sääntely

Korkoon kohdistuvaa sopimusvapautta ei rajoiteta lainsäädännössämme kovinkaan voimakkaasti.¹³⁰ Aiemmin käsiteltyjen kohtuussäännösten lisäksi velallista suojaa viimekädessä rikoslaki (39/1889), jonka 36:6 §:n nojalla selvästi epäsuhteessa suoritukseen oleva korko voi muodostua kiskontana rangaistavaksi. Säännöstä on käsitelty erityisesti suhteessa niin kutsuttuun luottokiskontaan kuluttajilta, johon puututaan myös yhä vahvemmin kuluttajansuojalaissa.¹³¹ Nykyisen KSL 7:17 a §:n mukaan kuluttajaluoton korkokatto on 20 %. Koron sopimusvapauden rajoitukset ilmentävät ainakin toistaiseksi enimmäiskoron ylärajaa.

¹²³ Mannio 1997 s. 9.

¹²⁴ Norros 2018 s. 229.

¹²⁵ Norros 2018 s. 229. sekä Tolonen, Hannu, Korko, raha ja sopimus. Lakimiesliiton kustannus 1992 s. 17. (Tolonen 1992)

¹²⁶ Saarnilehto 2005 s. 53-54.

¹²⁷ Norros 2018 s. 232.

¹²⁸ KorkoL 3 §:n mukaan varsinainen korko määräytyy saman lain 12 §:n viitekoron (EKP:n perusrahoitusoperaatikorko) mukaan ja 4 §:n mukaan viivästyskorko on 7 prosenttiyksikköä viitekorkoa korkeampi.

¹²⁹ Norros 2018 s. 243.

¹³⁰ Norros 2018 s. 242.

¹³¹ HE 64/2009 vp.

Mainittakoon vielä, että korko ei ole aina ja kaikkialla ollut hyväksytty ilmiö: Historian saatossa rahan itsenäinen arvo sekä mahdollisuus tuottaa lisää rahaa on aika ajoin torjuttu, mikä johti esimerkiksi keskiajalla ankariin korkokieltoihin.¹³² Länsimaiseen taloustieteeseen on vakiintunut sittemmin käsitys, että koron on kuuluttava osaksi varallisuus oikeuden järjestelmää, sillä pääoman käyttö mahdollistaa sillä ansaitsemisen.¹³³ Toisaalta edelleen islamilaisilla järjestelmissä korkokielto on voimassa, eikä pankkijärjestelmässäkään sovelleta korkoa.¹³⁴ Korkoja koskeva oikeudellinen kehitys on siis ollut vaihtelevaa, eikä myöskään universaalisti yleispätevää korkokäsitystä voida määritellä. Tällä huomiolla on lähinnä tarkoitus havainnollistaa sitä, että olosuhteiden muuttuessa vallitsevia velvoiteoikeudellisia perinteisiä korko-oppeja voidaan myös joustavoittaa ja tarkistaa. Jos negatiivisten korkojen aika-kausi jatkuu pidempään tämä saattaa hyvinkin olla tarpeellista, sillä kuten jaksossa 3.5 tarkemmin selvitetään, sääntelymme jo nyt törmäillyt yhteen negatiivisten viitekorkojen kanssa.

3.4 Korkotilanne pankkitalletuksissa

Pankin asiakkaalleen maksama talletuskorko on siis vallitseva täysin vapaaehtoinen käytäntö, ja talletus voisi ongelmitta olla myös koroton.¹³⁵ Jos korkoa hahmotellaan sijoituksen tuottona, ei sen tälläkään perusteella tarvinne olla kovinkaan korkea, sillä tuoton nähdään rahoituksen teoriassa korreloivan riskin kanssa.¹³⁶ Pankkitalletus on eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kautta sataantuhanteen euroon saakka suojattu, minkä kautta pankin maksukyvyttömyystilanteessa talletuksella on talletussuojarahaston takaus.¹³⁷ Lähes korottomia talletukset tällä hetkellä käytännössä ovatkin: Käyttötilien korot ovat lähes nollassa ja säästötileillekin suurimmat kansalliset pankit maksavat alle 0,15 % korkoa.¹³⁸ Toisaalta parhaimmillaan keskimääräinen talletuskorko on 2000-luvulla ollut enimmillään yli 4 %.¹³⁹ Osana sopimussuhteita pankit perivät asiakkailtaan myös erilaisia palvelumaksuja, jotka huomioon

¹³² Tolonen 1992 s. 19.

¹³³ Smith 1776 s. 355.

¹³⁴ Hassan, M. Kabir – Lewis, Mervin K: Handbook on Islam and Economic Life. Edward Elgar Pub. Ltd 2014 p. 38.

¹³⁵ Wuolijoki – Hemmo s. 600.

¹³⁶ Lauriala 2008 s. 84-85.

¹³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten järjestelmistä (talletussuojadirektiivi 2014/49/EU).

¹³⁸ Kauppalehti: Talletuskorot 4/2020 osoitteessa (kauppalehti.fi) luettu 12.4.2020. – Suurimmat kansalliset luottolaitokset ovat markkinaosuuksien mukaan OP Ryhmä, Nordea ja Danske Bank. Luottolaitosten markkinaosuudet ja talletukset 30.6.2019 on julkaistu osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 1.3.2020.

¹³⁹ Pankkien laina- ja talletuskorot 1960-2020 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 19.3.2020.

ottaen talletus ei välttämättä tuota asiakkaalle lähes mitään, mutta sopimus aiheuttaa silti kiinteitä kustannuksia. Tuottavana talletusta ei siis välttämättä voida pitää.

Tästä huolimatta pankkitili on euromääräisesti suosituin säästämiskohde ja kotitalouksien ylijäämäisistä varoista yli 90 miljardin edestä varoja on erilaisilla talletustileillä.¹⁴⁰ Korkojen lasku ei myöskään ole vähentänyt talletusten määrää, päinvastoin talletuskanta on jopa kasvanut.¹⁴¹ Ei näytä siltä, että talletuksen tuotolle asetettaisiin varsinaisia vaatimuksia, koska 59 % suomalaisista on kertonut säästävänsä ensisijaisesti vararahastoksi pahan päivän varalle.¹⁴² Suomalaisten tallettamistaipumukseen on pyritty vaikuttamaan muun muassa tuomalla markkinoille osakesäästötili vuoden 2020 alussa.¹⁴³ Muut vaihtoehdot eivät kuitenkaan poista pankkitallettamisen tarvetta, sillä suurelle osalle väestöstä varojen siirtäminen esimerkiksi osakkeisiin ei ole realistinen vaihtoehto.¹⁴⁴ Suuri osa tallettajista ei joko voi tai halua siirtää rahojaan tuottavampiin kohteisiin nytkään. Merkittävä kysymyksensä onkin, miten kuluttajat mahdollisesti reagoisivat silloin, jos talletuskorko laskisi nollarajan alapuolelle.

3.5 Negatiivinen korko

Talletuskorkojen laskettua nyt vallitsevalle tasolle tulee hyvin nopeasti vastaan rajan, jonka jälkeen korko muuttuisi negatiiviseksi samansuuntaisen kehityksen jatkuessa. Perinteisiä velvoiteoikeuden oppeja ilmiö kuitenkin haastaa. Negatiivisen koron sovellettavuutta pankkisopimuksissa on jo jouduttu käsittelemään oikeuskäytännössä, lainsäädännössä sekä oikeuskirjallisuudessa, kohdistuen kuitenkin luottosopimukseen. Tämä johtuu siitä, että kansallisilla markkinoilla suuri osa asuntoluotoista on sidottu koron osalta euribor-korkoon,¹⁴⁵ joka on tällä hetkellä negatiivinen.¹⁴⁶ Kantaa on oikeudellisessa mielessä otettu sekä viitekorkoon sidotun asuntolainan kokonaiskoron negatiivisuuden mahdollisuuteen, että

¹⁴⁰ Säästäminen ja sijoittaminen, julkaistu 13.2.2020 osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 12.4.2020.

¹⁴¹ Suomen pankin tilastot talletuksista julkaistaan osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 17.3.2020.

¹⁴² Finanssiala: Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat osoitteessa (finanssiala.fi) luettu 7.11.2019.

¹⁴³ HE 279/2018 vp s. 4.

¹⁴⁴ Tilastokeskuksen julkaiseman tutkimuksen mukaan vuonna 2016 neljäsosalla suomalaisista kotitalouksista oli alle 10 700 euroa nettovarallisuutta, tutkimus julkaistu osoitteessa (stat.fi) luettu 9.4.2020.

¹⁴⁵ Euro Interbank Offered Rate on päivittäin julkaistava viitekorko, jolla pankit tarjoutuvat lainaamaan varoja pankkien välisillä markkinoilla, päivittäin julkaistava korko esim. Suomen Pankin sivuilla osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 24.4.2020.

¹⁴⁶ Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

sellaisiin pankkien ehtomuutoksiin luoton koroissa, jotka perustuvat poikkeukselliseen korkoympäristöön.

Asuntoluottosopimusten negatiivista korkoa käsiteltiin ensimmäisen kerran vuonna 2016 Pankkilautakunnassa, joka antaa oikeudellisesti sitomattomia ratkaisusuosituksia.¹⁴⁷ Kahdessa tapauksessa asuntolainavelalliset olivat jättäneet valituksensa lautakunnalle, kun pankki ei ollut ryhtynyt maksamaan korkoa tai alentamaan velkapääomaa, vaikka sopimuksen kokonaiskorko oli viitekoron perusteella laskennallisesti muodostunut negatiiviseksi.¹⁴⁸ Ratkaisuissa todettiin yhtenevästi, ettei yllättävä ja ennakoimaton muutos markkinakorkotassossa voisi kääntää koronmaksuvelvollisuutta toiseen suuntaan. Tulkinta perustui muun muassa ”vakiintuneelle käsitykselle siitä, että korko on vastike, jonka velallinen on velvollinen maksamaan luotosta velkojalle”. Toisaalta todettiin, että osapuolet voisivat erikseen sopia koron negatiivisuudesta.¹⁴⁹

Ratkaisujen jälkeen tehtiin myös oikeustilaa selkeyttävä lisäys kuluttajansuojalakiin, jolla luotonantajalle turvattiin oikeus periä asuntoluottovelalliselta sovittu marginaali silloinkin, kun laina kokonaiskoroltaan muodostuisi viitekoron perusteella negatiiviseksi.¹⁵⁰ Pankilta kuitenkin evättiin oikeus korottaa luoton marginaalia tai kokonaiskorkoa ilman erillistä sopimusehtoa, sillä korkotason muutoksen osana liiketoimintariskejä todettiin kuuluvan pankkien ennakoitavaksi. Lainvalmistelussa pohdittiin myös toisenlaisia ratkaisuja sillä perusteella, että muissa Pohjoismaissa vastaavia muutosmahdollisuuksia on annettu pankeille. Käytännössä ongelmallisena pidettiin kuitenkin esimerkiksi sitä, kuinka tasapuolisesti asiakkaisiin vastaavat muutokset kohdistuisivat.¹⁵¹

Asiakasta suojaavaan tulkintaan koronmuutosehdon osalta päädyttiin myös korkeimman oikeuden ratkaisussa 2016:10, jossa pankki oli pidättänyt oikeuden yksipuolisesti nostaa marginaalia sellaisten lisääntyneiden varainhankintakustannustensa vuoksi, joita pankki ei ollut sopimuksen tekohetkellä voinut kohtuudella ennakoida. Finanssikriisi oli nostanut pankin

¹⁴⁷ Pankkilautakunta toimii Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:n yhteydessä, joka on finanssialan sopimusperustainen organisaatio.

¹⁴⁸ Pankkilautakunnan asiat PKL 9/16 sekä 43/16, ratkaistu 25.10.2016.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ HE 77/2016 vp s. 1.

¹⁵¹ HE 77/2016 vp s. 35.

varainhankintakustannuksia, mutta näiden sitomista asiakkaan luoton marginaaliin epäselvän ehdon perusteella tulkittiin pankin vahingoksi.

Pankin antamien luottojen osalta selvä korkolattia on siis vedetty nolnaan. Muutoin kuluttajan asemaa heikentävät koron ja marginaalin muutokset on hahmotettu sellaisina merkittävänä sopimusmuutoksina, joihin on erikseen pidätettävä selvä oikeus jo alkuperäisessä sopimuksessa. Talletussopimukset ovat eräänlainen luottosopimusten vastinpari, joten voidaan myös pohtia, olisiko vastaava korkolattia myös tarpeen. Velvoiteoikeudellisessa tarkastelussa on arvioitu, ettei korko ole suureena siten neutraali, että se voisi yleisen osapuolten velan korollisuudesta sopimisen jälkeen liikkua nollan molemmilla puolilla.¹⁵² Tulkintaa on perusteltu erityisesti sillä, että korkokannan negatiiviseksi muuttuminen muuttaisi toiseksi koko alkuperäisen korkositoumuksen luonteen, eikä osapuolten tavoitteleva velan korollisuus toteudu.¹⁵³ Erityisesti korkolain viitekoron¹⁵⁴ osalta onkin näistä syistä esitetty, että alarajaksi tulisi asettaa 0,5%.¹⁵⁵

3.6 Negatiivinen talletuskorko

Erilaisten instituutioiden ja yritysten suurimmissa talletuksissa korko on jo osittain negatiivinen, ja henkilöasiakkaiden osalta kysymys on avoin. Negatiivista korkoa henkilöasiakkaiden talletuksissa on toistaiseksi eksplisiittisimmin käsitellyt Finanssivalvonta, joka lain Finanssivalvonnasta (19.12.2008/878) mukaisensa kansallisena viranomaisena ohjaa, valvoo ja tarvittaessa sanktioi finanssimarkkinoiden toimijoita. Antamassaan tiedotteessa Finanssivalvonta on ohjeistanut pankkeja, että negatiivinen talletuskorko saattaa olla ongelmallinen sekä kuluttajansuojan että oikeusvarmuuden kannalta.¹⁵⁶ Selkein ohje kohdistuu välttämättömyyspalveluksi luettaviin perusmaksutileihin, joiden osalta pankkeja ohjeistetaan pidättäväiseen koron perimisessä. Perusmaksutilesopimusten muutosten arviointi edellyttää kuitenkin tavallista ankarampaa tarkastelua kuluttajansuojan turvaamiseksi. Muiden talletussopimusten osalta tukeudutaan myös Finanssivalvonnan mukaan sopimusoikeuden yleisiin

¹⁵² Negatiivisia korkoja on spekuloinut myös velvoiteoikeuden apulaisprofessori OTT Olli Norros, pohtien nimenomaan KorkoL 12 § mukaista viitekorkoa, joka määräytyy EKP:n perusrahoitusoperaatioihin sovelttaman ohjauskoron mukaan. – *Norros* 2018 s. 241.

¹⁵³ *Norros* 2018 s. 241 – *Saarnilehto, Ari*: Tuottokoron määrä ja alenevat viitekorot. Oikeustieto 6/2016 s. 49. (*Saarnilehto* 2016)

¹⁵⁴ KorkoL 3.2 §:n sekä 12 §:n mukaan määräytyvä viitekorko on sama kuin EKP:n perusrahoitusoperaatioihin soveltama korko.

¹⁵⁵ *Norros* 2018 s. 241 – *Saarnilehto* 2016 s. 49.

¹⁵⁶ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

oppeihin, kuten kieltiin tehdä yksipuolisesti olennaisia sopimusmuutoksia. Toisaalta tiedotteessa tunnustetaan myös se seikka, että matalien korkojen olosuhteissa pankkien toimintamahdollisuudet ovat laajemmat, koskien erityisesti sijoituksiksi katsottavia suurtalletuksia. Suurtalletuksen kokoon ei oteta kantaa, mutta sellaisen rajaksi viitataan joissain EU-maissa muodostuneen satatuhatta euroa. Finanssivalvonnan ohjeiden rikkomisesta ei seuraa sanktioita, ja tästä syystä niiden oikeuslähdearvo vaihtelee. Oikeustilan ollessa epäselvä, painoarvo kuitenkin kasvaa.¹⁵⁷

Talletukselle maksettava korko on siis kuluttajatalletuksissa pitkään vallinnut käytäntö, jonka laskeminen negatiiviseksi on velvoiteoikeudellisten oppien kannalta ristiriitaista. Luottosopimuksissa korkojen alarajaksi on vedetty nolla, mutta toisaalta muiden kuin kuluttajien talletuksissa myös negatiivista korkoa jo sovelletaan. Jonkinlaisen ohjeistuksen henkilöasiakkaiden talletuskoron rajoista pyrkii antamaan Finanssivalvonnan tiedote, joka ei kuitenkaan aseta itsessään kovin selviä rajoja muiden kuin perusmaksutilien osalta. Finanssivalvonta jättää kysymyksen avoimeksi ainakin suurempia kuluttajatalletuksia koskien, mutta ohjeessa on paljon myös tulkinnanvaraa.

¹⁵⁷ Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 58.

4. PANKKI

Pankkisopimusten oikeudellisessa tarkastelussa on ymmärrettävä myös pankkitoiminnan funktiot sekä niissä onnistumisen vaikutukset koko yhteiskunnassa. On ymmärrettävä talletuspankkitoiminnan kokonaisuus sekä sääntelyn sille asettamat reunaehdot. Sama kuluttaja saattaa haluta paitsi mielellään korollisen talletustilin, myös asuntoluottosopimuksen mahdollisimman hyvillä ehdoilla. Luottojen merkitys yhteiskunnan taloudellisella kehitykselle on keskeinen.¹⁵⁸ Rahoituksenvälityksen ohella pankkien keskeinen merkitys ilmenee rahoituksenvälityksessä ja pääomamarkkinoilla.¹⁵⁹ Rahoituksenvälittäjien kenttä on selvästi monipuolistunut.¹⁶⁰ Erityisesti yrityksille auenneet mahdollisuudet siirtyä markkinaehtoiseen rahoitukseen ovat vähentäneet pankkirahoituksen merkitystä ja lisänneet kilpailua asiakkaista.¹⁶¹ Asuntoluototuksen tarjoajina talletuspankit ovat kuitenkin kansallisesti edelleen merkittävässä itsenäisessä roolissa.¹⁶² Eurooppaa kuvataan tyypillisesti rahoituskulttuuriltaan poikkeuksellisen pankkikeskeiseksi.¹⁶³

Luottolaitoksia koskeva kansallinen yleissäännös on LuottolaitosL. Taustalla on kuitenkin EU:n sääntelykokonaisuus, jolla pankkisääntely harmonisoitiin 2010-luvulla osana finanssikriisin jälkeistä pankkiunionihanketta.¹⁶⁴ Sekä pankkisääntely että tutkimuskysymyksen kannalta relevantti kuluttajansuoja perustuvatkin enenevässä määrin EU-sääntelyyn.¹⁶⁵ LuottolaitosL:n sääntely on yksityiskohtaista ja talletuspankkitoiminta rajataan tiukasti luvvanvaraisuuden piiriin. Kansallisen LuottolaitosL 2:4 §:n nojalla muu kuin talletuspankki ei lähtökohtaisesti saa edes käyttää toiminimessään sanaa pankki. Toimiluvan saanut talletuspankki on rahoitusmarkkinoilla yksinoikeutettu hankkimaan yleisöltä talletuksia. Toimilupa on LuottolaitosL 5:1 §:n nojalla laajin mahdollinen, mutta samalla se on rahoituslaitoksista tiukimman sääntelyn piirissä.¹⁶⁶

¹⁵⁸ *Berger et al* 2019 Bank Runs and Moral Hazard: A Review of Deposit Insurance s. 10.

¹⁵⁹ *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 8.

¹⁶⁰ *Barr et al* 2018 s. 6.

¹⁶¹ *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 70.

¹⁶² Kotitalouksien euromääräiset lainat ja talletukset 1/2020 (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 4.3.2020.

¹⁶³ *Scott, Hal S. – Gelpern, Anna*: International Finance: Transactions, Policy and Regulation. Twenty-first edition. Foundation Press 2016 s. 402. (*Scott – Gelpern* 2016)

¹⁶⁴ Euroopan parlamentti: Pankkiunioni 12/2019, julkaistu sähköisesti osoitteessa (europarl.europa.eu) luettu 1.4.2020.

¹⁶⁵ Aiheesta myös *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 12.

¹⁶⁶ Aiheesta myös *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 17.

4.1 Pankin rahoituksenvälitys

Pankin toiminta on perinteisesti perustunut talletusten muuntamiseen yritysten ja kotitalouksien luotoiksi.¹⁶⁷ Tässä yhteydessä toteutetaan kolmea tehtävää: Varojen likvidointia, transformaatiota sekä rahoitettavien kohteiden monitorointia. Likviditeettifunktiota on pidetty tehtävistä ensisijaisena, sen mahdollistaessa keskuspankkijärjestelmän liikkeelle laskeman maksuvälineen käytön kulutuksessa, kun pankki muuntaa talletuksia asiakkailleen käteiseen muotoon.¹⁶⁸ Saadakseen käteistä käyttöönsä pankki joko siirtää omaisuuttaan vastaavasti keskuspankille tai lainaa siltä tarvittavan määrän.¹⁶⁹

Talletusvaroilla harjoitetaan luotonantoa, kun talletusten ominaisuuksia muunnetaan siten, että niillä voidaan tarjota pidemmän aikajänteen rahoitusta kotitalouksille ja yrityksille. Tämä mahdollistaa sekä kulutusta että erilaisia investointeja. Samalla pankki suorittaa maturiteettifunktiota, jolla vaadittaessa takaisin maksettavia varoja muunnetaan pidempien aikajänteiden luotoiksi. Samalla rahoituksen ominaisuus muuttuu myös riskin osalta riskittömästä talletuksesta luottoriskin sisältäväksi lainaksi.¹⁷⁰ Pidemmän maturiteetin sekä korkeamman riskin perusteella pankki kerryttää myös tuottoa pääomalle korkosaamisten muodossa.¹⁷¹ Näin mahdollistetaan pitkä laina-aika sellaiselle rahoituksen kohteelle, johon rahoituksen käytännössä mahdollistava talletusasiakas tuskin olisi suoraan valmis sitomaan varallisuuttaan. Talletusvarojen keskittyessä pankille se pystyy luotonannossaan hyödyntämään myös mittakaavaetua ja tarjoamaan mahdollisimman paljon rahoitusta yhteiskuntaan alijäämäisille tahoille.¹⁷² Pankilla on myös parhaat resurssit ja kyky seuloa rahoituksen kohteita sekä kantaa ja puskuroida riskiä siitä, että osa luotoista aiheuttaa tappioita.¹⁷³

4.2 Vähimmäisvarantojärjestelmä ja talletussuoja

Pankin toiminnalla on suora vaikutus rahan määrään yhteiskunnassa kahdella tavalla. Ensinnäkin käteisen määrä kasvaa talletusten kautta. Toiseksi luotonannossa syntyy niin kutsuttua pankkirahaa, joka alussa on ainoastaan luottamusta velan takaisinmaksuun

¹⁶⁷ Barr et al 2018 s. 15.

¹⁶⁸ Armour et al 2016 s. 277.

¹⁶⁹ Kaisto – Terämaa 2019 s. 21.

¹⁷⁰ Lauriala 2008 s. 54.

¹⁷¹ Armour et al 2016 s. 277-278.

¹⁷² Barr et al 2018 s. 8.

¹⁷³ Armour et al 2016 s. 277-278.

tulevaisuudessa.¹⁷⁴ Tässä piilee paitsi toiminnan tuottavuuden ydin, myös sen merkittävä riski. Luotonannossa syntyvä pankkiraha saa käteisenveroisen arvonsa vasta, kun koko luotto on maksettu. Tähän saakka saamiseen sisältyy luottoriski. Kaikkia annettuja velkasitoumuksia vastaavaa rahamäärää ei siis ole olemassa,¹⁷⁵ ja päällekkäisiä saamisoikeuksia pankkia kohtaan on sekä luotonottajilla että tallettajilla.¹⁷⁶

Pankkijärjestelmämme perustuu vähimmäisvarantojärjestelmälle, jossa mahdollisimman suurta osaa talletuksista pyritään muuntamaan luotoiksi. Talletusten osalta pankki pyrkii pitämään yllä ”vähimmäiskapasiteettia”.¹⁷⁷ Vähimmäisvarantojärjestelmä edellyttää toimiakseen, etteivät kaikki tallettajat halua nostaa varojaan samaan aikaan, mistä seuraa pahimassa tapauksessa jopa pankin kaatava talletuspako.¹⁷⁸ Pankeilta onkin sääntelytasolla edellytettävä kattavaa riskienhallintaa, sillä kriisit eivät heijastu pelkästään yksittäisiin laina- ja talletussuhteisiin, vaan koko talouteen.¹⁷⁹ Talletuspakoihin osana pankkikriisejä on varauduttu EU-tasolla luomalla yhteinen järjestelmä, jonka kautta pankkitalletukset suojataan saatantuhanteen euroon asti, jos pankki ajautuu maksukyvyttömyyteen.¹⁸⁰

4.3 Rahoitusalan kehitys ja lisääntynyt kilpailu

Vaikka talletuspankkitoiminnan ydin on pysynyt samana, ovat rahoituksen kehitys ja kilpailun kasvaminen tuoneet mukanaan muutoksia, joihin on jo pitkin tutkimusta viitattukin. Pankkijärjestelmän sisällä raha on enenevässä määrin sähköistä rahaa ja käteisen määrä vähenee jatkuvasti.¹⁸¹ Tämä abstraktius on lisännyt paitsi tuottomahdollisuuksia myös riskejä. Rahoitusalan on mullistanut arvopaperistaminen, jonka kautta myös pankit myyvät luotto-saataviaan sijoituskohteiksi. Riskiä on siirtynyt pois pankkien taseista erillisyhtiöihin sääntelyn ulkopuolelle, mitä ei ole pidetty pelkästään positiivisena tuottoa maksimoivana

¹⁷⁴ *Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s. 5.*

¹⁷⁵ *Armour et al 2016 s. 279.*

¹⁷⁶ *Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s. 4.*

¹⁷⁷ *Armour et al 2016 s. 275-277.*

¹⁷⁸ *Armour et al 2016 s. 275.*

¹⁷⁹ *Armour et al 2016 s. 288.*

¹⁸⁰ Esim. *Barr et al 2018 s. 45* sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (uudelleenlaadittu).

¹⁸¹ *Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s. 5.*

ilmiönä.¹⁸² Arvopaperistaminen on johtanut kokonaisen varjopankkisektorin syntyyn, johon liitetään uhkia koko rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta.¹⁸³

Perinteisten pankkien kanssa osin samoja palveluita tarjoaa nykyisin runsaasti kilpailevia rahoituksenvälittäjiä, ja erityisesti yritysrahoitus on muuttunut entistä suuremmaksi.¹⁸⁴ Tämä haastaa perinteisten pankkien roolia yhteiskunnassa. Esimerkiksi pankkien tarjoama pääsy rahaliikenteen infrastruktuuriin ja sen kautta tapahtuva maksujenvälitys on avattu EU-alueella kilpailulle päivitetyllä toisella maksupalveludirektiivillä. Pankkien on nykyisin mahdollistettava myös muiden palveluntarjoajien pääsy asiakkaidensa tileille asiakkaan suostumuksen perusteella.¹⁸⁵ Pitkään pankeille uskottu erityistehtävä on kilpailun tehostamiseksi muuttunutkin suljetusta markkinasta avoimeksi. Lisääntyneen kilpailun ohella toiminnan kannattavuutta ja kilpailukykyistä hinnoittelua haastavat myös pitkään jatkuneet raskaat sääntelyuudistukset, jotka ovat tuoneet mukanaan *compliance*-kustannuksia.¹⁸⁶ Talletuspankit ovat tiukimman pankkisääntelyn piirissä, ja kevyemmän sääntelyn piirissä olevat rahoituslaitokset voivatkin mukauttaa toimintaansa enemmän kilpailukykyisyytensä maksimoimiseksi. Lopulta asiakaskäyttäytyminen on sekin muuttunut alan palveluntarjoajien monipuolistuessa, ja yhä useammin sama asiakas saattaa käyttää eri palveluntarjoajia erilaisiin tarkoituksiin.¹⁸⁷ On selvää, että erityisesti finanssikriisin jälkeinen matalien korkojen, pankkisääntelyuudistusten ja kilpailun avaamisen aika ei ole ollut suotuisaa perinteisille talletuspankeille.

4.4 Pankkisääntely

Pankkisääntely asettaa toiminnalle välttämättömiä edellytyksiä, rajoituksia ja vähimmäisvaatimuksia, jolla pyritään toteuttamaan sekä makrotason rahoitusjärjestelmän vakauden että mikrotason asiakkaansuojan tavoitteita.¹⁸⁸ Erityisesti järjestelmää turvaava riskienhallintasääntely on lisääntynyt entisestään finanssikriisin jälkeen. Yleisemmin voidaan todeta, että pankkisääntely sisältää paikoitellen varsin yksityiskohtaisia ja teknisiä normeja koskien

¹⁸² *Berger et al* 2019: *Bouwman, Christa H. S.*: Creation and regulation of bank liquidity s. 15. – *Barr et al* 2018 s. 59.

¹⁸³ *Barr et al* 2018 s. 25.

¹⁸⁴ *Lauriala* 2008 s. 54.

¹⁸⁵ PSD2 36 artikla.

¹⁸⁶ *Barr et al* 2018 s. 335.

¹⁸⁷ *Kaisto – Terämaa* 2019 s. 31.

¹⁸⁸ *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 7.

markkinoille tuloa, sisäistä hallintoa, vakavaraisuutta sekä kriisinhallintaa.¹⁸⁹ Pankkeille asetetaan myös laajoja tiedonantovelvollisuuksia, jotka paitsi toteuttavat asiakkaansuojaa, turvaavat myös markkinakurin toimintaedellytyksiä: Tiedonantovelvollisuudet parantavat markkinatoimijoiden mahdollisuuksia ohjata käytöksellään pankkeja.¹⁹⁰ Markkinakuri yhdistyy tehokkaasti toimivien vapaiden markkinoiden perusteoriaan.¹⁹¹

4.5 Pankin taloudellista asemaa koskeva pakottava sääntely

Vaikka yksityinen pankki harjoittaa lähtökohtaisesti vapaata liiketoimintaa, kohdistetaan tähän toimintaan runsaasti pakottavaa sääntelyä. Tuottavuutta rajaa erityisesti riskinhallintaa koskeva sääntely, jolla pyritään sekä rajoittamaan annettavien luottojen määrää että edellyttämään riittävää maksuvalmiutta myös poikkeuksellisemmissa stressitilanteissa.¹⁹² Tällä kontrolloidaan sekä luottoihin että talletuksiin liittyviä riskejä. Kansallisen LuottolaitosL:n koko 9 luku koskee riskien hallintaa, jonka tarkempi sisältö määräytyy EU:n vakavaraisuus- ja maksuvalmiussääntelyssä.¹⁹³

Vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden vähimmäistasot perustuvat Baselin pankkikomitean antamiin kansainvälisiin standardeihin, jotka on saatettu voimaan sitovasti osana EU-oikeutta vakavaraisuusasetuksella ja -direktiivillä.¹⁹⁴ Pääomavaatimukset sääntelevät sitä, kuinka paljon pankilla on vähintään oltava omia varoja suhteessa riskipainotettuihin omaisuuseriin, jotta ylläpidetään riittävää puskuria tappioiden varalta. Maksuvalmiusvaatimuksilla taas asetetaan vähimmäisvaatimukset sille, minkä verran pankilla on oltava likvidejä varoja. Pankkia veloitetaan varautumaan poikkeuksellisiin 30 päivän varojen ulosvirtaus- tilanteisiin riittävin likvidein varoin (*liquidity coverage ratio*), sekä turvaamaan oma pidemmän aikavälin ”pysyvä” rahoituksensa (*net stable funding ratio*). Maksuvalmiuden sääntely havaittiin tarpeelliseksi 2007-2009 vuosien finanssikriisissä, joka todisti jälleen, että luottamuksen puuttuessa tallettajat ovat taipuvaisia nostamaan varojaan. Maksukykyinenkin

¹⁸⁹ Armour et al 2016 s. 287.

¹⁹⁰ Berger et al 2014: Bliss, Robert: Market Discipline in Financial Markets, s. 1. - sekä Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 27.

¹⁹¹ Berger et al 2014: Bliss, Robert: Market Discipline in Financial Markets, s. 4.

¹⁹² Esim. Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s 18.

¹⁹³ Luottolaitosdirektiivi 2013/36/EU sekä vakavaraisuusasetus N:o 575/2013.

¹⁹⁴ Ibid.

pankki saattaa tästä syystä ajautua vaikeuksiin maksuvalmiuden puuttuessa.¹⁹⁵ Sääntely turvaakin sekä rahoitusjärjestelmän vakautta, että myös välillisesti asiakkaiden oikeuksia.¹⁹⁶

Talletusten kannalta relevantti on erityisesti maksuvalmiusvaatimus, joka kohdistuu jokaiseen talletukseen ja edellyttää pitämään tietyn osan siitä likvidissä muodossa. Vakavaraisuusasetuksen 421 artiklassa säädetään vähittäistalletusten maksuvalmiusvaateista, mikä koskee nyt tutkittavia luonnollisten henkilöiden talletuksia. Vähittäistalletuksen maksuvalmiusvaatimusvaade on vähintään viisi prosenttia, kun talletus on maksuliikennetilillä. Myös muuhun kuin vähittäistalletukseen voidaan soveltaa tätä vaatetta, jos liiketoimintasuhde asiakkaaseen on erittäin vakiintunut, minkä perusteella talletuksen nostaminen on erittäin epätodennäköistä. Yritysten ja institutionaalisten toimijoiden talletukset ovat kuitenkin pääsääntöisesti korkeamman maksuvalmiusvaateen piirissä asetuksen 422 artiklan nojalla. Esimerkiksi institutionaalisten sijoittajien talletukset ovat selvästi korkeamman maksuvalmiusvaateen piirissä kuin henkilöasiakkaiden, sillä niiden ulosvirtaus on todennäköisempi. Maksuvalmiusvaade lasketaan talletuskohtaisesti, mistä syystä se vaihtelee. Enimmillään vaade saattaa olla jopa sata prosenttia, kun on kyse erilaisista institutionaalisten sijoittajien varoista, joiden uskotaan liikkuvan sinne missä on paras tuotto. Joka tapauksessa vähittäistalletusten maksuvalmiusvaade on verrattain alhainen. Toisaalta vaateen täyttämiseksi keskuspankkiin varojen tallettaminen on merkittävä toteuttamistapa, minkä kautta jokainen talletus on sidoksissa keskuspankin negatiiviseen talletuskorkoon.¹⁹⁷ Keskuspankkitallettamiseen ja negatiiviseen talletuskorkoon osana rahapoliittista ohjausta palataan jaksossa 5.

4.6 Pankkitoiminnan tuottavuus

Pankin toiminnalla on katettava syntyviä kustannuksia, ja osakeyhtiömuodossa toimivien pankkien osalta myös tuotettava voittoa osakkeenomistajille osakeyhtiölain 1:5 §:n nojalla. Talletuspankkimallissa merkittävä tuottojen lähde ovat luottojen korkosaamiset.¹⁹⁸ Luotoille asetetaan takaisinmaksuvaatimuksen lisäksi riskiä hyvittävä korkovaatimus.¹⁹⁹ Korkosaamiset vähennettyinä tallettajille maksettavilla koroilla muodostavat korkokatteen, joka

¹⁹⁵ *Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s. 29.*

¹⁹⁶ *Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 8.*

¹⁹⁷ Vakavaraisuusasetuksen 416 artiklan mukaan likviditeettivaatimuksen täyttäviä varoja ovat käteinen, keskuspankkivarat sekä tietyt siirtokelpoiset varat, joiden likviditeetti ja luottoluokka ovat erittäin korkeat.

¹⁹⁸ *Tötterman, Kristian: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.*

¹⁹⁹ *Lauriala 2008 s. 31.*

vaihtelee korkotason mukaan.²⁰⁰ Tällä hetkellä korkotaso on kuitenkin matala ja viitekorkoihin sidottujen asuntolainojen tuotot perustuvat lähinnä marginaaliin, kuten aiemmin käsitellyistä pankkilautakunnan ratkaisuksista ilmenee.

Korkokatteeseen vaikuttaa korkotason lisäksi harjoitettavan toiminnan volyymi. Tästä syystä pankit hyödyntävät tyypillisesti velkavivun vaikutusta niin paljon, kuin lain sallituissa rajoissa on mahdollista.²⁰¹ Luototuksen volyymiä rajoittaa kuvattu vakavaraisuussäätely, jonka optimaalinen mitoittaminen on tasapainottelua vakauden ja tehokkaan luototuksen tavoitteiden välillä. Sääntelyn liialla kiristämällä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia pankkien tuottavuuteen ja sitä kautta mahdollisuuksiin tarjota rahoitusta yhteiskunnassa.²⁰² Parhaan tuoton mahdollistaa ympäristö, jossa luotoista perittyjen ja tallettajille maksettujen korkojen ero on mahdollisimman suuri. EKP:n laskiessa tasaisesti kaikkia ohjauskorkojaan, vastaan on tullut nollarajan alittamisen ongelma. Pankkien talletustoiminta kehittynyt korkojen laskiessa niille edullisempaan suuntaan, mutta törmännyt näkymättömään rajaan siinä vaiheessa, kun EKP:n talletuskorko on laskettu negatiiviselle tasolle.²⁰³ Asiakastoiminnassa talletuskorko ei tämän jälkeen ole jatkanut laskemistaan, mikä on synnyttänyt rahapoliittiselta ohjaukselta immuunin sektorin pankkien talletussuhteissa.²⁰⁴

Korkotaso ei ole ainoa pankin tuottavuuteen vaikuttava tekijä. Sen merkitys vaihtelee pankkikohtaisesti, eikä se selvitysten mukaan ole ainoa euroalueen pankkien kannattavuudessa ratkaiseva tekijä.²⁰⁵ Pankit kerryttävät tuottoja myös esimerkiksi sijoitus- ja varainhoitopalveluilla, voivat vaikuttaa kuluihinsa sekä toimivat yhä useammin osana laajempia finanssiryhmiä. Euroalueella tuottavuutta alentavina syinä on pidetty myös rakenteellista uudistusta kaipaavia toimintamalleja. Toiminnan paikallisuus, raskaat kustannusrakenteet, konttorien ylläpitäminen sekä tarve uudistua ovat yhtä lailla syitä heikentyneelle tuottavuudelle euroalueen pankkisektorilla.²⁰⁶ Toisaalta pankeilla on myös velvollisuus pitää palveluita

²⁰⁰ Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

²⁰¹ Barr et al 2018 s. 332.

²⁰² Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 11.

²⁰³ Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

²⁰⁴ Ibid. – Vastaava immuniteetti ohjauskoroille on myös viitekorkoihin sidotuilla asuntoluotoilla, jotka edellä kuvatun lakimuutoksen mukaisesti eivät nekään voi laskea nollan alapuolelle. Rahapolitiikan välittyminen ei näiltä osin ole yhtä tehokasta.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid.

kaikkien asiakkaidensa saatavilla, mikä edellyttää konttoriverkostoa. Tässä suhteessa pankit ovat myös muita rahoituslaitoksia heikommassa asemassa välttämättömyyspalveluiden tarjoajina.

Lopulta korkotason muutokseen varautuminen niin LuottolaitosL 9:15 §:n, kuin EU:n luottolaitosdirektiivinkin (2013/36/EU) nojalla selvästi pankin eikä asiakkaan vastuulla.²⁰⁷ Korkoriskin hallinnoinnin on myös kansallisessa lainvalmisteluaineistossamme kuvailtu kuuluvan luottolaitoksen liiketoimintastrategian ydinsisältöön.²⁰⁸ Samaa lähtökohtaa on vahvistettu myös oikeuskäytännössä, mistä esimerkkinä toimii edellä lyhyesti sivuttu KKO:n ratkaisu 2016:10, joka koski luottosopimuksen korkoehdon tulkintaa. Oma kysymyksensä onkin, kuinka pitkälti korkoriskiä koskevan säännön voidaan katsoa vaikuttavan talletussopimusten koronmuutosten tulkinnassa. Kyseessä on kuitenkin luottosopimukseen verrattuna sangen erilainen instrumentti: muutos luoton korossa saattaa heikentää velallisen asemaa merkittävästi, siinä missä talletusasiakas voi myös irtisanoa sopimuksen.

4.7 Pankin tuottavuuden vaikutukset

Pankkien liiketoiminta on siis kattavan riskienhallintaa koskevan sääntelyn piirissä, jolla pyritään turvaamaan makrovakautta, kuitenkin liikaa rajoittamatta tuottavuutta. Pankkitoiminnan tuottavuus taas vaikuttaa sen mahdollisuuksiin tarjota kohtuuhintaista rahoitusta yhteiskuntaan. Korkotulolla on vallitsevassa korkotasossa tavallista hankalampaa kerryttää tuottoa, mutta kyseinen riski kuuluu pankin vastuulle osana liiketoimintakokonaisuutta. Talletuskorkoa käsiteltäessä on kuitenkin syytä pitää mielessä, että sillä on vaikutuksia myös pankkien taloudelliseen tilanteeseen ja rahoituksenvälitykseen. Kokonaisarviossa onkin otettava huomioon myös pankkijärjestelmän kestävien toimintaedellytysten turvaaminen makrotasolla, erityisesti huomioon ottaen pakottava pankkisääntely.

²⁰⁷ Luottolaitosdirektiivi 2013/36/EU, 84 artikla.

²⁰⁸ HE 77/2016 vp s. 35.

5. NEGATIIVINEN KORKO KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄSSÄ

Matalat ja jopa negatiiviset korot ovat peräisin keskuspankkijärjestelmästä, jossa niiden merkitys on varsin erilainen kuin yksityisoikeudellisissa velkasuhteissa. Tutkimuskysymys on kuitenkin erottamattomassa yhteydessä keskuspankkijärjestelmän korkoon, sen syihin ja sillä tavoiteltaviin tarkoituksiin. Pankkien tehtävänä on paitsi välittää rahoitusta ja maksuja, myös keskuspankkijärjestelmän alaisena välittää yhteiskuntaan rahapoliittista ohjausta.²⁰⁹

5.1 Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahapoliittinen ohjaus

Poikkeuksellisen matalan korkotason taustalla ovat työttömyys ja laahaava talouskasvu, jotka ovat koetelleet euroaluetta viimeisimmän finanssikriisin sekä euromaiden velkakriisin jälkeen.²¹⁰ Tilannetta on pyrkinyt parantamaan Euroopan keskuspankkijärjestelmä. EKPJ on unionin rahapolitiikan riippumaton toimeenpanija, jonka oikeudellinen mandaatti muodostuu SEUT 127 artiklasta sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöistä.²¹¹ Riippumattomuus turvaa vapautta ulkopoliittiselta painostukselta, mutta samalla rahapolitiikkaa voidaan pitää merkittävimpänä julkisen vallan käytön muotona, johon ei suoraan liity demokraattista kontrollia.²¹² Joka tapauksessa EKPJ:n merkitys euroalueen hintavakauden säilyttäjänä on merkittävä. SEUT 127 artiklan mukaisesti hintavakaus on rahapolitiikan ensisijainen tavoite, jolla tuetaan talouskasvun ja työllisyyden tavoitteita: hintojen pysyessä vakaina säästetään niin kuluttajia kuin yrityksiäkin erisuuntaisilta toimenpiteiltä ja kustannuksilta, ja parannetaan taloudellisten päätösten laatua. Käytännössä EKPJ toteuttaa hintavakauden tavoitetta tähtäämällä matalaan alle kahden prosentin inflaatioon.²¹³ EKPJ:n voidaan kuitenkin kuvata joutuneen viime aikoina sellaisten haasteiden eteen, joita ei järjestelmää käyttöön otettaessa osattu lainkaan pitää silmällä.²¹⁴

²⁰⁹ *Mayes et al 2019: Gambacorta Leonardo – Mizen Paul: Inside the bank box: Evidence on interest rate pass-through and monetary policy transmission s. 1.*

²¹⁰ *Tuori, Kaarlo – Tuori, Klaus: The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis. Cambridge University Press 2014 s. 3. (Tuori – Tuori 2014)*

²¹¹ SEUT pöytäkirja nro 4 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä. Rahapoliittinen ohjaus kohdistuu niihin unionin jäsenvaltioihin, jotka kuuluvat unionin talous- ja rahaliittoon, ja perustuu erityisesti yhteisvaluuttaan sekä EKPJ:n yksinoikeuteen laskea liikkeelle euroa.

²¹² *Leino-Sandberg – Saarenheimo 2014 s. 1066-1068.*

²¹³ EKP: Miksi hintavakaus on tärkeää? 4/2009 osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 29.11.2019.

²¹⁴ *Leino-Sandberg – Saarenheimo 2014 s. 1066.*

5.2 Ohjauskorot

Keskuspankkijärjestelmässä merkittävä väline inflaation säätelyyn on ohjata lyhyen aikavälin korkoja euroalueella, joiden toisena osapuolena ovat pankit.²¹⁵ Ohjauskorot vaikuttavat rahan hintaan pankkien välisillä rahamarkkinoilla, mistä se välittyy myös yrityksille ja kotitalouksille pankkien asiakassuhteiden kautta.²¹⁶ Ohjauskorot ovat tehokas rahapolitiikan väline erityisesti pankkikeskeisessä Euroopassa.²¹⁷ Lisäksi välittymistä tehostaa se, että kansallisilla markkinoilla lainojen korot ovat valtaosin sidottu suoraan euribor-korkoihin.²¹⁸ Mitä suuremmin ohjaus välittyy markkinoihin, sitä paremmin sillä päästään kohti inflaatio tavoitteita.²¹⁹ Erilaisten sopimuksissa käytettävien marginaalien ja kiinteiksi sovittujen korkojen vuoksi tämä ohjaus ei kuitenkaan vaikuta yksityisiin sopimuksiin sellaisenaan.

Ohjauskorkoja on kolme: Säännöllisiin perusrahoitusoperaatioihin sovellettava korko, sekä lyhyemmän aikavälin maksuvalmiusluoton korko ja yön yli -talletuskorko. Kaksi viimeistä muodostavat korkokäytävän, jossa yön yli -talletuksen sekä maksuvalmiusluoton korko toimivat ylä- ja alarajoina, joiden välissä pankkien välisten rahamarkkinoiden eonia-korot liikkuvat.²²⁰ Viimeisimmät ja voimassa olevat 18.9.2019 ilmoitetut korot ovat talletuskorko - 0,5 %, maksuvalmiusluoton korko 0,25 % ja perusrahoitusoperaatioiden korko 0,00 %. Talletuskorko on laskenut tasaisesti vuoden 2015 jälkeen prosentin kymmenyksen kerrallaan.²²¹ Talletuskoron lasku liittyy pitkälti tarpeeseen saada luottojen korkoja laskettua tarpeeksi alas, jolla elvytetään taloutta. Poikkeuksellisenkin korkopolitiikan onkin nähty parantavan kokonaistaloutta, sen lisätessä pankkien luotonantoa ja vähentäessä toisaalta luottotappioita, mikä myös kompensoi pankeille korkokatteen vähenemistä.²²² EKP on ohjeistanut negatiivista korkoa koskevassaan tiedotteessaan, että negatiivisten korkojen vaikutukset ovat suoria vain pankeille, jotka voivat itse päättää, kuinka paljon ne asiakkaille heijastuvat.²²³

²¹⁵ *Mayes et al 2019: Gambacorta Leonardo – Mizen Paul: Inside the bank box: Evidence on interest rate pass-through and monetary policy transmission* s. 1.

²¹⁶ *Barr et al 2018* s. 15.

²¹⁷ *Scott – Gelpern 2016* s. 402.

²¹⁸ *Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja.* Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Suomen Pankki: Rahapolitiikan välineet osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/rahopolitiikka) luettu 11.3.2020.

²²¹ Key ECB interest rates 1999-9/2020, osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 17.5.2020.

²²² *Kerola, Eeva – Koskinen, Kimmo: Lievästi negatiivinen keskuspankkikorko keventää rahoitusoloja.* Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

²²³ The ECB's negative interest rate 12.6.2014 osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 9.3.2020.

5.3 Pankin talletus keskuspankkiin

Pankkien ja keskuspankin välisissä järjestelyissä rahan voidaan kuvaila aina olevan velkaa. Jos pankilla on päivän päätyessä ylijäämäisiä varoja, on ne talletettava keskuspankkiin. Välttyäkseen negatiivisen koron maksamiselta pankki voi vaihtoehtoisesti pyrkiä lainaamaan varoja toisille pankeille tai nostaa rahaa käteisenä ja kuljettaa omiin varastoihinsa.²²⁴ Pankit käyttävät keskuspankkitallettamismahdollisuutta vallitsevasta negatiivisesta korkotasosta huolimatta varsin ahkerasti, ja pankkien omien rahavarastojen yleistymistä on pidetty epätodennäköisenä kehityksenä sen aiheuttaessa yhtä lailla lisääntyviä kustannuksia sekä vastuita pankeille.²²⁵

Pankkijärjestelmä on myös ylijäämäinen, mistä syystä mahdollisuus lainata varoja eteenpäin vaihtelee. Ennen finanssikriisiä euroalueen pankkijärjestelmää pidettiin likviditeetin suhteen alijäämäisenä ja keskuspankki tarjosi varoja siten, että pankit saivat juuri ja juuri täytettyä vähimmäisvarantovelvoitteensa.²²⁶ Estääkseen aggressiivisen kilpailun ja kohoavat korot EKP on kuitenkin finanssikriisin tuoman epävarmuuden jälkeen tarjonnut pankeille käytännössä rajattomasti keskuspankkivaroja.²²⁷ Myös arvopaperien osto-ohjelmat ovat lisänneet likviditeetin määrää huomattavasti.²²⁸ Järjestelmä on selvästi ylijäämäinen, eivätkä varat eurojärjestelmän suljetussa systeemissä voi sinällään vähentyä, paitsi käteisen muotoon nostettaessa. Luotonannollakin varat siirtyvät enintään toiseen pankkiin. Ylijäämäisyys näkyy matalissa koroissa, edullisessa rahoituksessa sekä pankkien hyvässä maksuvalmiudessa.²²⁹

Keskuspankkitallettaminen saattaa johtua joko vähimmäisvarantovelvoitteista tai muista syistä. Vähimmäisvarantovaatimukset onkin kuitenkin syytä erottaa talletuskorkokysymyksestä, sillä niille laskettava korko määräytyy perusrahoitusoperaatiokoron mukaan.²³⁰ Talletuskorko kohdistuu siis ainoastaan pankkien keskuspankkiin tallettamiin ylijäämäisiin

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Suomen Pankki: Varantojen pito keskuspankissa osoitteessa (suomenpankki.fi/fi/Tilastot) luettu 8.11.2019.

²²⁶ ECB: What is excess liquidity and why does it matter? osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 22.3.2020.

²²⁷ EKP on muun muassa ottanut käyttöön perusrahoitusoperaatioiden huutokaupoissa niin kutsutun täyden jaon menettelyn, jonka seurauksena pankit saavat käytännössä niin paljon varoja kuin haluavat. – Aiheesta teoksessa *Mayes et al 2019: Gambacorta Leonardo – Mizen Paul: Inside the bank box: Evidence on interest rate pass-through and monetary policy transmission* s. 29.

²²⁸ ECB: What is excess liquidity and why does it matter? osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 22.3.2020.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Pankkien on täytettävä varoihinsa (lähinnä talletuksiin) kohdistuva 1 % reservivaatimus tekemällä talletus shekkitililleen keskuspankissa, jonka täyttymistä tarkkaillaan kuuden viikon ajanjaksolla keskiarvoisesti. Aiheesta myös *Tötterman, Kristian: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä*. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

varoihin.²³¹ Vähimmäisvarantovelvoitteet eivät kuitenkaan ole ainoa pakottava vaatimus, jonka vuoksi pankit tallettavat keskuspankkiin. Myös maksuvalmiusvaatimukset täyttääseen pankkien on pidettävä varoja likvidissä muodossa. Vaikka vakavaraisuusasetuksen 416 artiklan mukaan likviditeettivaatimuksen täyttäviä varoja ovat myös käteinen sekä tietyt siirtokelpoiset varat, joiden likviditeetti ja luottoluokka ovat erittäin korkeat, lienee keskuspankitallettaminen näistä vaihtoehtoista keskeisessä roolissa. Näiden velvoitteiden ohella varoja keskuspankissa on oltava myös siksi, että keskuspankkijärjestelmässä tapahtuu myös pankkien välinen maksuliikenne.²³² Lisäksi keskuspankkiin tallettamisesta on pankille hyötyjä: talletus on pankille riskitön ja sille on perinteisesti kertynyt korkoa.²³³

5.4 Porrastettu talletuskorkojärjestelmä

Talletuskoron oltua pitkään negatiivinen on EKP havahtunut ongelmiin, joita tästä saattaa pankeille aiheutua ja esitellyt kaksiportaisen järjestelmän, joka otettiin käyttöön 2019 vuoden syksyllä.²³⁴ Vastaava järjestelmä on ollut käytössä myös useilla muilla keskuspankeilla, joiden talletuskorko on laskenut negatiiviseksi. Järjestelmä vapauttaa osan varoista negatiivisen koron piiristä ja keventää pankeille syntyviä kustannuksia. Uudistuksen jälkeen vähimmäisvarantovelvoitetta kuusinkertaisesti vastaava määrä on vapautettu negatiiviselta korolta, ja vasta tämän ylittäviin varoihin sovelletaan talletuskorkoa.²³⁵ EKP on porrastetun järjestelmän esitellessään todennut, että talletuskorkojärjestelmä tasapainottelee kahden tavoitteen saavuttamisen välillä, joita ovat pankeille tallettamisesta aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus sekä elvyttävään rahapolitiikan vaaliminen. Pankeille syntyvien kustannusten alentaminen tähtää siihen, ettei pankkien negatiivisen koron aiheuttama taloudellinen rasite näkyisi pankkien luotonannon tyrehtymisenä. EKP on todennut myös, että järjestelmää voidaan tarvittaessa sopeuttaa rahamarkkinatilanteiden kehityksiin pienentämällä tai kasvattamalla ensimmäisen portaan korosta vapautettujen varojen osuutta.²³⁶

²³¹ Key ECB interest rates 1999-9/2020, osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 17.5.2020.

²³² Suomen Pankki operaattorina: TARGET2 osoitteessa (suomenpankki.fi) luettu 11.3.2020.

²³³ Key ECB interest rates 1999-9/2020, osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 17.5.2020.

²³⁴ *Tötterman, Kristian*: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Tötterman, Kristian*: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

5.5 Negatiivinen talletuskorko pankkijärjestelmässä

Pankeille varojen tallettaminen keskuspankkiin on siis tappiollista rahapolitiikan vuoksi. Osana rahapoliittisen ohjauksen kokonaisuutta voidaan kysyä, mikä estää pankkeja vyöryttämästä korkoa kaikille asiakkailleen. Pankkitoiminnan kannattavuus heijastuu myös kuluttajahintoihin. Negatiivisen talletuskoron käyttöönotto hyödyttäisikin todennäköisesti välillisesti myös kuluttajia ja markkinoita laajemminkin, sillä se parantaisi pankkien luotonantokykyä. Myös rahapolitiikka tähtää erityisesti luottojen hinnoittelun edullisuuden varmistamiseen. Pankkien luotonannon taloutta elvyttävä vaikutus puoltaisi osaltaan sitä tulkintaa, että negatiivisen koron käyttöönottoon olisi suhtauduttava sallivasti. Taloudellisten vaikutusten analysointi edellyttäisi kuitenkin syvällisempää taloustieteellistä tutkimusta, eikä siihen ole tässä mahdollisuuksia.

Korkojen perimisessä lienee olennainen riski siitä reaktiosta, jonka se kuluttajissa saattaa pahimmillaan aiheuttaa, minkä vuoksi edullisempi ja runsaampi pankkiluototus ei ole varma ja yksiselitteinen seuraus korkojen perimisestä. Jos rahan säilyttäminen pankissa talletuksen muodossa näyttäytyy tarpeeksi epäkannustavana, saattavat tallettajat pyrkiä nostamaan varansa pankista negatiivisen koron vaikutuspiiristä. Määräaikaistalletuksia lukuun ottamatta kuluttajien talletukset ovat pankissa niin kauan kuin tilinhaltija näin päättää. Jos kaikki pankin asiakkaat haluavat samaan aikaan nostaa talletusvaransa käteiseen muotoon on pankki suurissa vaikeuksissa, sillä kuten edellä on käynyt ilmi, eivät talletukset lepää pankin holvissa käteisenä odottamassa nostetuiksi tulemistaan. Talletuspako on kauhuskenaario, joka ei kosketa vain yhtä pankkia, vaan saattaa vaarantaa koko pankkijärjestelmän vakautta.

6. OMAISUUDENSUOJA

Sopimusvapaus, negatiivinen keskuspankin ohjauskorko, pankkien liiketoimintamahdollisuuksien rajallisuus ja rahoituksenvälityksen merkitys ovat kaikki perusteita, joilla negatiivista talletuskorkoa voidaan puoltaa. Kun kysymystä aletaan pohtia tarkemmin yksilön suojatun oikeusaseman kannalta, ei vastaus tästä huolimatta ole selvä. Yksilöiden varallisuusarvoiset edut suojataan kansallisen perustuslakimme 15 §:ssä, Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (SopS 85-86/1998) ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Aiemmin läpikäydyn tutkimusaineiston valossa on pohdittava, rajoitettaisiinko negatiivisella talletuskorolla yksilöiden omaisuudensuojaa ja jos näin olisi, olisiko tämä rajoitus kokonaisuudessaan hyväksyttävä vai muodostuisiko se oikeuden loukkaukseksi.

Tässä luvussa käsitellään omaisuudensuojan soveltamista, tulkintaa ja rajoittamista koskevat yleisemmät oikeudelliset lähtökohdat, jotka täytyy selvittää ennen oikeuden soveltuvuuden arvioimista varsinaiseen tutkimuskysymykseen. Laajasta omaisuudensuojaa koskevasta sääntelystä ja tulkinta-aineistosta on pyritty selventämään ne lähtökohdat, jotka ovat tutkimuksessa relevantteja. Sovellusta pankki- ja rahajärjestelmään arvioidaan tarkemmin vasta luvussa 7, mistä syystä tässä kohdassa tutkittava aineisto ottaa suurimman etäisyyden itse negatiiviseen talletuskorkoon. Pankkioikeudellisempaan kontekstiin palataan kuitenkin heti seuraavassa luvussa, kun lähtökohdat omaisuudensuojan tulkinnalle riittävällä tavalla selvitetty.

6.1 Oikeuslähteet

6.1.1 Perustuslain 15 §

Omaisuudensuoja turvataan kansallisen perustuslakimme 15 §:ssä, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toinen momentti sisältää kvalifioitun lakivarauksen, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tarkempaa suojan kohdetta tai tarkoitettua tasoa ei säännöksen sanamuodosta ilmene, mikä jättää tilaa tulkinnalle.

Perusoikeuksien ennakkollista kontrollia suorittaa lakien säätämisvaiheessa eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tehtäväksi on PL 74 §:n nojalla annettu arvioida lakiesitysten

perustuslainmukaisuutta sekä yhteensopivuutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Jos perustuslakivaliokunta arvelee ehdotuksen sisältävän jonkin perustuslaillisen oikeuden rajoituksen, vaaditaan lakimuutokselta PL 73 §:n nojalla vaikeutettua säätämisjärjestystä. Tällä turvataan valtiosääntömme perustavanlaatuisten arvojen pysyvyyttä antamalla niille korotettu lainvoima.²³⁷ Kansallisen omaisuudensuojan tulkinnassa perustuslakivaliokunnan materiaali on keskeisessä roolissa. Koska on tarkoitus selvittää yleisempiä tapaukseen sovellettavia tulkintaoppeja, on yksittäisiin ratkaisuihin pistemäisesti tukeutuminen riittämätöntä. Tämä johtuu sekä ratkaisujen suuresta määrästä että oikeuden muuttuvasta luonteesta. Omaisuudensuojan tulkinnallisia lähtökohtia selvitetäänkin erityisesti oikeuskirjallisuudesta, jossa on muodostettu omaisuudensuojaa koskevaa tulkintadoktriinia.

Omaisuudensuojan muuttunut asema osana perustuslakia vähentää vanhempien ratkaisujen käyttökelpoisuutta vallitsevan oikeustilan tulkinnassa. Suomen valtiosäännössä vuodesta 1919 saakka tunnustetun oikeuden asema oikeusjärestyksessä on ollut pitkään dominoiva.²³⁸ Ennen perusoikeusuudistusta perustuslakivaliokunta sovelsi omaisuudensuojaan erillistä rajoitustestiä, joka perustui normaalin, järkevän ja kohtuullisen omaisuuden käytön kriteereille.²³⁹ Vuosituhannen vaihteessa toteutetussa perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuoja tasapainotettiin kuitenkin suhteessa muuhun perustuslakiin ja erillisistä rajoituskriteereistä luovuttiin.²⁴⁰ Nykyisin omaisuudensuoja kuuluu kuitenkin perustuslakivaliokunnan muotoamien perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten piiriin, jotka edellyttävät rajoituksen lailla säätämistä, tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta, riittäviä oikeusturvajärjestelyitä sekä rajoituksen yhteensopivuutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.²⁴¹ Oikeuden suhteellisuus vaikuttaa myös sen aineelliseen soveltamisalaan jossain määrin supistavasti, mistä syystä pelkkä rajoitusedellytysten soveltaminen tapaukseen on riittämätöntä, kun etsitään joustavia rajoja.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä sisältää myös ylikansallisen ja kansainvälisen tason.²⁴² Omaisuudensuojan perustuslaillista suojajärjestelmää täydentävät EIS:n

²³⁷ Hallberg ym. 2011 s. 30.

²³⁸ Hallberg ym. 2011 s. 549.

²³⁹ HE 309/1993 vp s. 63. – *Hidén, Mikael*: Normaali, kohtuullinen, järkevä ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. Lakimies 7–8/2002 s. 1168–1184 s. 1181.

²⁴⁰ HE 309/1993 vp s. 63.

²⁴¹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

²⁴² *Ojanen, Tuomas*: Perusoikeuspluralismi kotimaaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis N:o 4/2011 s. 442. (Ojanen 2011)

lisäpöytäkirja sekä EU:n perusoikeuskirja. Lisäksi omaisuudensuoja on aikanaan tunnustettu YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa.²⁴³ Euroopan tasolla omaisuuden-suoja turvataan säännönmukaisesti myös kansallisissa perustuslaeissa, mutta globaalia konsensusta ei ole saavutettu. Omaisuudensuoja jätettiin pois esimerkiksi YK:n piirissä laaditusta yleissopimuksesta kansalais- ja poliittisten oikeuksien suojelemiseksi (8/1976), johtuen erityisesti sosialististen maiden vastustuksesta.²⁴⁴ Oikeus on siis poliittisesti latautunut.

Kansainvälisten suojajärjestelmien on tulkittava täydentävän kansallista oikeusjärjestystä: Ylikansallisten tuomioistuinten menettelyihin pääsy edellyttää, että valtionsisäiset oikeussuojakeinot on käytetty. Tulkinnoilla ei myöskään voida kaventaa esimerkiksi muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarjottua parempaa suojaa.²⁴⁵ Täydentävää vaikutusta ilmentävät myös EIS:n ja unionin perusoikeuskirjan tulkinta-artiklat: EIS 53 artikla antaa vastaavan kaventamattoman suojan soveltamistilanteissa kansallisille perustuslaeille. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan taas tulkinnan on oltava yhdenmukaista jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen kanssa.

6.1.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja

EU-oikeudessa perusoikeudet saivat oikeudellisesti sitovan roolin vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella.²⁴⁶ Tätä ennen perusoikeuksia suojattiin unionin tuomioistuimen käytännössä tapauksittain.²⁴⁷ Kehitys osaksi sitovaa unionin oikeutta on ollut asteittaista. Unionin oikeusjärjestys on alun perin rakennettu luomaan toimivat sisämarkkinat, minkä kanssa perusoikeudet ovat jännitteessä.²⁴⁸ Myös perusoikeuskirjan sovellettavuuteen tuomioistuimissa tehtiin useamman maan kanssa erityisjärjestelyitä.²⁴⁹ Ensisijaisesti määräysten noudattamiseen velvoitettuja ovatkin unionin toimielimet, ja jäsenvaltiota perusoikeuskirja sitoo 51 artiklan mukaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.²⁵⁰

²⁴³ Julistus annettu 10.12.1948, 17. artikla. 1. Jokaisella on oikeus omistaa omaisuutta yksin tai yhdessä toisten kanssa. 2. Keltään älköön mielivaltaisesti riistettävä hänen omaisuuttaan.

²⁴⁴ Pellonpää ym. 2018 s. 1062.

²⁴⁵ Ojanen 2011 s. 443.

²⁴⁶ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007.

²⁴⁷ Hallberg ym. 2011 s. 554.

²⁴⁸ Ojanen, Tuomas Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? Lakimies 2009/7-8 s. 1106 s. 1109. (Ojanen 2009)

²⁴⁹ Ojanen 2009 s. 20. Perusoikeuskirjan sovellettavuus tuomioistuimissa ja viranomaisissa kiellettiin Iso-Britanniassa tai Puolassa.

Omaisuu-
tta suojaava säännös on perusoikeuskirjassa omistusoikeutta koskeva 17 artikla,
jonka mukaan

”Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuu-
desta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei
saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä
vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen eh-
tojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa
ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä.
Omaisuu-
den käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin
se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.”

Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttä-
mistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoituk-
silta edellytetään myös suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta ja niiden on oltava välttämät-
tömiä, sekä vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita
tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Lisäksi perusoikeuskirjan
tulkinnan on yhdenmukaista EIS:n kanssa silloin, kun molemmat instrumentit sisältävät toi-
siaan vastaavat oikeudet. Perusoikeuskirjan omaisuudensuojaa koskevaa itsenäistä tulkintaa
käsitellään kuitenkin vielä myöhemmin jaksossa 7.4.

6.1.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista merkittävimmän suojajärjestelmän omaisuuden-
suo-
jalle tarjoaa Euroopan neuvoston piirissä laadittu EIS. Sopimus vaikuttaa myös perusoi-
keuskirjan taustalla ja sille on tunnustettu erityinen merkitys unionin oikeudessa.²⁵¹ Omai-
suutta suojaava oikeus turvataan sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä
artiklassa:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia
rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen

²⁵¹ Hallberg ym. 2011 s. 554.

omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

Artikla suojaa yksilöitä ja oikeushenkilöitä mielivaltaiselta puuttumiselta, joka valtion taholta kohdistuu heidän suojattuihin varallisuusarvoihin etuihin. Jotta oikeuden rajoitus ei muodostuisi kielletyksi loukkaukseksi, on sen oltava oikeasuhtainen ja tavoiteltava joko pakkolunastustilanteissa julkista etua tai muissa tilanteissa yleistä etua. Erikseen turvataan valtioille oikeus erilaisten verojen ja maksujen perimiseen.²⁵² EIS:n tulkinnassa pätee valtion harkintamarginaalioppi, joka jättää kansallista liikkumavaraa koskien rajoituksen välttämättömyyttä.²⁵³ EIT ei myöskään tutki tapauskohtaisen laintulkinnan oikeellisuutta, vaan laillisuuskriteerin mukaan sitä, ovatko kansalliset lait sopimuksen kanssa yhteensopivia.²⁵⁴

EIS:n tulkinnasta oikeudellisesti sitovia ratkaisuja antaa EIT, jonka käytännön mukaisesti oikeus voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen: Oikeus nauttia rauhassa omaisuudesta, edellytykset pakkolunastukselle ja vastaaville toimenpiteille sekä omaisuuden käytön valvominen yleisen edun nimissä.²⁵⁵ Vaikka konkreettisissa tilanteissa tutkitaan yleensä toimenpiteiden yhteensopivuutta toisen tai kolmannen säännön kanssa, otetaan kaikissa tapauksissa yleisperiaatteena huomioon yksilön oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, joka velvoittaa valtioita positiivisin toimin puuttumaan yksityisten välisiin oikeussuhteisiin.²⁵⁶ Omaisuuden suojan loukkaus valtion taholta voi synnyttää vahingonkorvausvastuun. Tässä harkinnassa

²⁵² Sopimusartiklan tulkinnasta myös *Grgiæ, Aida - Mataga, Zvonimir – Longar, Matija – Vilfan, Ana*: The right to property under the European Convention of Human Rights. 1st Edition. Council of Europe Human Rights Handbook Series. Council of Europe 2007 s. 5.

²⁵³ Pellonpää ym. 2018 s. 349.

²⁵⁴ Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma 2017 s. 1253. (Hirvelä – Heikkilä 2017)

²⁵⁵ Pellonpää ym. 2018 s. 1068.

²⁵⁶ Pellonpää ym. 2018 s. 1068.

vaikuttavat ne hyväksyttävät päämäärät, joihin on tähdätty.²⁵⁷ Sopimuksessa määritetään myös hyväksyttävät rajoitusedellytykset. Omaisuudensuojaa rajoittavilta toimenpiteiltä edellytetään yksilöiden ja yleisten etujen välistä tasapainoista ja oikeudenmukaista suhdetta. Pakkolunastustilanteita koskevat myös omaisuuden riistämislle asetetut lisäkriteerit.²⁵⁸ Rajanveto pakkolunastusten sekä muiden rajoitusten välillä on tosin ajoittain häilyvä.²⁵⁹ Negatiivista talletuskorkoa arvioitaessa EIS:n soveltuva sääntö on lähtökohtaisesti yleissääntö joko kaisen oikeudesta nauttia rauhassa omaisuudestaan. Pakkolunastustilanteissa on tyypillisesti kyse julkisen vallan toimista, jolla omaisuus otetaan kokonaisuudessaan, mistä edellytetään maksettavan myös kohtuullinen korvaus. Nyt on siis kyse siitä, olisiko negatiivisen talletuskoron salliva oikeustila sopimuksen yksilöille turvaaman oikeuden vastainen, vai ottaisiko se osapuolten intressit oikeudenmukaisella tavalla huomioon.

Oikeutta koskevat rajoituskriteerit ilmentävät korostetun laajaa kansallista harkintamarginaalia, sillä useiden muiden sopimusartiklojen rajoituksilta edellytetään välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa.²⁶⁰ EIS antaa sopimusmaille mahdollisuuden ottaa huomioon kansallisia erityistarpeita ja rajoittaa oikeutta erityisesti yleisen edun nimissä.²⁶¹ EIT on käytännössään tyypillisesti hyväksynyt ne kansalliset taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset valinnat, joilla on vaikutuksia myös omaisuudensuojaan. Oikeutetun päämäärän olemassaoloa ei tavallisesti ole kiistetty, mutta toimenpiteiden suhteellisuus ei aina läpäise tuomioistuimen harkintaa.²⁶² Huomionarvoista on myös se, että Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa ensisijaisesti yksilöitä valtioiden puuttumisilta. Perusoikeuksien horisontaalivaikutus EIS:n perusteella vaihtelee, ja EIT:n käytännössä se on konkretisoitunut erityisesti ehdottomampien oikeuksien kohdalla. Omaisuudensuojan horisontaalivaikutuksiin on suhtauduttu pidättyväisemmin.²⁶³ Tämä asettaa varauksen koko EIS:n soveltumiseen tapauksessa.

²⁵⁷ Esim. *The Holy Monasteries v. Greece* (13092/87;13984/8), 9.12.1994 kohta 71.

²⁵⁸ Esim. *Göbel v. Saksa* (35023/04) 8.3.2012 kohdat 42- 44.

²⁵⁹ *James ym. v. Yhdistyneet Kuningaskunnat* (8793/79), 21.2.1986 kohta 45. Tapauksessa oli kyse pitkäaikaisvuokralaisen oikeudesta lunastaa asunto. Tapausta arvioitiin pakkolunastuksena, vaikka lunastukseen oikeutettu toimija oli yksityinen. Rajoitus oli hyväksyttävä, kun edistettiin sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

²⁶⁰ Esim. 9 artiklan uskonnonvapaus sekä 10 artiklan sananvapaus.

²⁶¹ *Pellonpää ym.* 2018 s. 1069 sekä 1978.

²⁶² *Hirvelä – Heikkilä* 2017 s. 1259.

²⁶³ *Länsineva* 2002 s. 259-260.

6.2 Omaisuudensuojan sisältö

Sovellettavat omaisuudensuojasäännökset ovat sanamuodoltaan avoimia. Vaikka sallittuja rajoitusperusteita on kirjoitettu auki, omaisuutta ei määritellä. Tarkemman sisältönsä oikeus onkin saanut lainvalmistelumateriaaleissa, oikeuskäytännössä sekä -kirjallisuudessa. PL:n esitöiden mukaan omaisuudensuoja turvaa varallisuusarvoisia etuja ja antaa vapauden määrätä ja sopia niistä sitovasti ilman oikeudenloukkauksia.²⁶⁴ Oikeuden ydin on vanhastaan oikeudenhaltijan kielto-oikeus, jolla asetetaan rajat yksityisen omaisuuden ottamiselle.²⁶⁵ Omaisuudensuojan varallisuusarvo realisoituu kuitenkin vasta, kun edun luovutuksesta tai muusta hyödyntämisestä voidaan sopia sitovasti, mitä turvaa samasta oikeudesta johdettu sopimusvapaus.²⁶⁶

Varallisuusarvoisten etujen joukko on laaja.²⁶⁷ Vaikka vahvimpana suojan piirissä on varsinainen omistusoikeus, suojaa saavat myös rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaali-oikeudet.²⁶⁸ Edulta edellytetään varallisuusarvoisuutta sekä tiettyä konkreettisuutta, minkä perusteella tulevaisuuteen kohdistuvat odotukset eivät pääsääntöisesti ole suojan piirissä.²⁶⁹ Sääntö ei ole poikkeukseton, mikä on ilmennyt esimerkiksi eläkesääntelyä uudistettaessa. Tulevaisuuteen kohdistuvia odotuksia tulkitaan sopimusvapauden kautta, jonka tavoite on myös suojata varallisuussuhteiden pysyvyyttä ja vakauttaa niitä.²⁷⁰

6.3. Sopimusvapaus

Yksilön toimintavapauden merkittävä osa on sen taloudellinen ulottuvuus, joka muodostuu sopimusvapaudesta, oikeudesta työhön sekä elinkeinovapaudesta.²⁷¹ Sopimusvapautta pidetäänkin koko perusoikeusjärjestelmämme välttämättömänä toimintaedellytyksenä, joka nauttii välillistä perustuslainsuojaa.²⁷² Vapaus edellyttää, että julkinen valta pidättäytyy

²⁶⁴ HE 309/1993 vp s. 62. – Varallisuusarvoisten etujen oikeudenhaltijoiden välillä ei lähtökohtaisesti tehdä eroa, ja omaisuudensuoja turvaa myös oikeushenkilöiden varallisuusarvoisia etuja.

²⁶⁵ Jyräki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2012 s. 429. (Jyräki – Husa 2012)

²⁶⁶ HE 309/1993 vp s. 62. – Hovila, Maarit: Alaikäisen omaisuudensuoja – Oikeus velattomaan alkuun täysikäisenä? Edilex 2016/10 s. 8.

²⁶⁷ Länsineva 2002 s. 178.

²⁶⁸ HE 309/1993 vp s. 62.

²⁶⁹ HE 309/1993 vp s. 62.

²⁷⁰ Esim. PeVL 21/2004 vp s.3.

²⁷¹ Hallberg ym. 2011 s. 556-557.

²⁷² Aine, Antti: Kilpailuoikeus ja perusoikeudet. Lakimies 2/2001 s. 261–286 s. 262.

puuttumasta yksityisten välisiin varallisuussuhteisiin taannehtivasti.²⁷³ Kuten jo mainittiin, myös perustelluille varallisuusarvoisille odotuksille on tunnustettu osittainen suojan tarve. Varallisuussuhteisiin vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia laadittaessa onkin noudatettava eräänlaista yksityisten odotusten suojaamisen periaatetta.²⁷⁴ Toisaalta suojalla on rajansa, jonka ulkopuolelle jäävät muun muassa kohtuuttomat, hyvántavan vastaiset sekä kilpailua häiritsevät sopimukset.²⁷⁵ Sopimusvapautta suhteessa omaisuudensuojaan rajoittaa erityisesti sopimusoikeudellinen kohtuussääntelyssämme.

Luottamus sopimusperusteisten järjestelyiden pysyvyyteen ja sitovuuteen on koko markkinataloudellisen järjestelmän edellytys,²⁷⁶ minkä vuoksi myös oikeushenkilöille on turvattu taloudellinen itsemääräämisoikeus.²⁷⁷ Institutionaalisella ulottuvuudellaan sopimusvapaus turvaakin koko markkinataloudellisen järjestelmän toimivuutta.²⁷⁸ Omaisuudensuojaa ja sopimusvapautta voidaankin tulkita sekä oikeudellisen että taloudellisen järjestelmän osana, ja omaisuudensuojaa käsitellään myös taloustieteellisessä tutkimuksessa. Tulkinnoissa on otettava huomioon sekä oikeudelliset että taloudelliset vaikutukset, joiden priorisoiminen saattaa ajoittain olla haastavaakin. Perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa markkinataloudellinen ulottuvuus nähdään kuitenkin toissijaisena. Markkinataloudellisia näkökohtia painottavaan tulkintaan suhtaudutaan kriittisesti sen hämärtäessä yksilön oikeuksien rajoja.²⁷⁹ Oikeustaloustieteellisemmästä näkökulmasta taas markkinataloudelliset vaikutukset saavat suuremman merkityksen, mikä mahdollistaa dynaamisemman tulkinnan.

6.4 Tulkinnalliset lähtökohdat

Omaisuudensuojan tulkinnalta edellytetään tilanneherkkyyttä, jossa otetaan huomioon myös muut relevantit PL:n säännökset.²⁸⁰ Myös yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat rajoittamista koskeviin ratkaisuihin.²⁸¹ Tulkinnat ilmentävätkin oikeuden joustavuutta ja sellaista tapauskohtaista arviota, jossa otetaan huomioon eri osapuolten suojantarve.²⁸²

²⁷³ HE 309/1993 vp s. 62.

²⁷⁴ Esim. PeVL 21/2004 vp s. 3.

²⁷⁵ *Pöyhönen* 2000 s. 86.

²⁷⁶ *Saarnilehto ym.* 2001 s. 47.

²⁷⁷ HE 309/1993 vp s. 62.

²⁷⁸ *Hallberg ym.* 2011 s. 558.

²⁷⁹ *Jyränki – Husa* 2012 s. 430.

²⁸⁰ *Hallberg ym.* 2011 s. 557.

²⁸¹ *Länsineva* 2002 s. 159.

²⁸² *Hallberg ym.* 2011 s. 558-559.

Omaisuu­densusoja on tehokkaimmillaan tilanteissa, joilla on liityntä toiseen perusoikeuteen.²⁸³ Toisaalta muut perusoikeudet ovat hyväksyttävä peruste oikeuden rajoittamiseen ja suhteellistamiseen.²⁸⁴ Toinen hyväksyttävä peruste on yleinen etu, jonka nimissä suojaa voidaan kaventaa niin ympäristön kuin kansantaloudenkin suojelemiseksi.²⁸⁵ Yksiselitteistä, yleispätevää ja aikaa kestävää määritelmää omaisuudensusojalle ei siten ole mahdollista antaa. Tämä haaste on havaittu myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Perusoikeusdoktriinimme mukaan jokaisella perusoikeudella on yleensä ehdoton ydinalue, jolle kohdistuva rajoitus merkitsee aina kiellettyä loukkausta. Muuten oikeus olisi mahdollista tehdä suhteellistamalla tyhjäksi.²⁸⁶ Omaisuudensusojan kohdalla on kuitenkin pohdittu, onko tällaista ydinaluetta edes olemassa.²⁸⁷ Oikeutta ei ole nähty mil­tään osin ehdottomana ja siihen kohdistetaan myös tilannekohtaisesti aineellisella rajauksella tapahtuvaa suhteellistamista.²⁸⁸ Suhteellisuus onkin kenties keskeisin tulkinnallinen lähtökohta.²⁸⁹

Tulkinta joustaa suhteessa yhteiskunnan kehitykseen. Tämä ilmenee hyvin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen vaikutuksista, jolla uudistettiin omaisuudensusojan säädösympäristöä.²⁹⁰ Uudeksi rajoitusperusteeksi on noussut PL 20 §:ssä turvattu ympäristöperusoikeus, jonka perusteella toteutettavat rajoitukset turvaavat myös yleistä etua.²⁹¹ Omaisuudensusojaa suhteutetaan myös taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, joihin oikeus on yhteydessä valtionbudjetin kautta. Yhteys julkisiin varoihin on epäilemättä myös peruste sille, että omaisuudensusojaa ei ole edes yritetty määritellä tyhjentävästi. Osana markkinataloudellista järjestelmää omaisuudensusoja on tarkoituksellisesti dynaaminen.²⁹²

²⁸³ Hallberg ym. 2011 s. 555-557.

²⁸⁴ Länsineva 2002 s. 171.

²⁸⁵ Hallberg ym. 2011 s. 599.

²⁸⁶ Linna, Tuula: Oikeuden väärinkäytön kielto ja sen sovelluksia. Lakimies 4/2004 s. 622–638 s. 625. (Linna 2004)

²⁸⁷ Oikeuskirjallisuudessa esitettyä pohdintaa ydinalueesta esim. Länsineva 2002 s. 82 sekä Linna 2004 s. 625.

²⁸⁸ Linna 2004 s. 629.

²⁸⁹ Tiukempien tulkintojen valossa valtaosa laeista jouduttaisiin säätämään perustuslain säätämisyjärjestyksessä juuri omaisuudensusojan vuoksi. – Länsineva 2002 s. 171.

²⁹⁰ Jyränki – Husa 2012 s. 430.

²⁹¹ Länsineva 2002 s. 156. – Pöyhönen 2000 s. 51. – Ympäristöperusoikeus on PL:n mukaan jokaisen vastuulla. Toteutuakseen säännös asettaa jokaiselle velvollisuuden sietää rajoituksia, jotka kohdistuvat tyypillisesti yksityiseen omaisuuteen ja sopimusten sisältöön. Ympäristösääntelyn kunnianhimon ja tehokkuuden taso on poliittisesti kiistanalainen kysymys, mistä voidaan löytää yhteneväisyyksiä myös omaisuudensusojaan. Yksityisten omaisuudensusoja arvioidaan usein vastakkain myös sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen tason kanssa.

²⁹² PeVL 24/2002 vp.

Tilanneherkkä tulkinta edellyttää kuitenkin oikeudenmukaisen tasapainon löytämistä, mihin velvoittaa myös eurooppalainen omaisuudensuojasääntely. Oikeudenmukainen tasapaino edellyttää osapuolten ja tilanteen luonteen huomioimista. Heikomman suoja hyväksyttävä peruste vahvemman osapuolen oikeuden rajoittamiselle.²⁹³ Ammattimainen toiminnanharjoittaminen kaventaa myös omaisuudensuojaa, sillä tällöin toimijalta voidaan edellyttää kattavampaa riskienhallintaa.²⁹⁴ Erityisesti pankkien sopimusvapauden rajoittaminen on myös lainsäädännössä hyväksytty, kun kyse on välttämättömyyspalveluista kuluttajille.²⁹⁵

6.5 Tasapainottaminen muiden perusoikeuksien kanssa

Perustuslakia tulkitaan funktionaalisen kokonaisuutena, jossa kaikki oikeudet ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.²⁹⁶ Omaisuudensuoja on suhteutettava taloudellista resurssia vaativiin sosiaalisiin oikeuksiin, sillä oikeuden kautta julkinen valta toteuttaa yhteiskunnallista tulonjakoa ja vähentää varallisuuseroja.²⁹⁷ Erityisesti silloin, kun omaisuus liittyy esimerkiksi uskonnonharjoittamiseen tai liikkumisvapauteen, on suoja vahvimmillaan.²⁹⁸ Merkittävin rajoituskriteeri on PL 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus, mikä on otettu huomioon myös MaksupalveluL:n esitöissä.²⁹⁹ Laajatkin rajoitukset on arvioitu hyväksyttäväksi tasapuolisen kohdentumisensa vuoksi.³⁰⁰ Yhdenvertaisuuteen tähdätään myös lopputuloksessa, minkä kautta harkinta saa usein sosiaalisen ulottuvuutensa. Vaikka suojan kohteena ovat kaikki varallisuusarvoiset edut, varallisuusmassa vaikuttaa suhteellisuusharkintaan.³⁰¹

6.6 Rahasaamisen omaisuudensuoja

Rahamääräinen saamisoikeus on hyvinvointivaltiossa varsin säännönmukaisesti määrää vähentävien toimenpiteiden kohde. Julkinen valta vähentää yksityistä varallisuutta vastikkeettomasti tyypillisesti verotuksen kautta.³⁰² Kerättävällä varallisuudella on keskeinen merkitys

²⁹³ *Länsineva* 2002 s. 241.

²⁹⁴ *Hallberg ym.* 2011 s. 595.

²⁹⁵ PeVL 24/2002 vp.

²⁹⁶ *Länsineva* 2002 s. 2.

²⁹⁷ *Hallberg ym.* 2011 s. 564.

²⁹⁸ *Hallberg ym.* 2011 s. 557.

²⁹⁹ MaksupalveluL:n esitöiden (HE 169/2009 vp s. 55) mukaan elinkeinonharjoittajan yksipuoliselta puitesopimuksen ehtomuutokselta edellytetään tasapuolisuutta asiakasryhmien kesken, mitä käsiteltiin tarkemmin sivulla 17.

³⁰⁰ *Hallberg ym.* 2011 s. 562.

³⁰¹ *Hallberg ym.* 2011 s. 564.

³⁰² *Knuutinen, Reijo*: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. *Lakimies* 6/2015 s. 811-833 s. 818. (*Knuutinen* 2015)

julkiselle taloudelle,³⁰³ ja verotuksella omaisuuden puuttuminen on oikeutettu suoraan PL 81 §:n nojalla. Verolakien muutokset käsitellään tyypillisesti ongelmitta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä pätee myös progressiota kiristettäessä, jolloin erisuuruisia varallisuuseriä verotetaan eri asteisesti.³⁰⁴ Verotukselta edellytetäänkin lähinnä jonkinasteista ennakoitavuutta.³⁰⁵ Täysin ennennäkemätöntä ei ole myöskään tilivarojen verottaminen, mitä ilmentää luvussa 7.4 käsiteltävä varsin hiljattain toteutettu Kyproksen talletusvero. Vero toteutettiin kuitenkin varsin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joihin palataan vielä tarkemmin. Joka tapauksessa omaisuudensuojan verotukselle asettama raja on niin kutsuttu konfiskatorisen verotuksen kielto, jonka perusteella vero on kohtuuton, jos verovelvollinen joutuu myymään varallisuuttaan sen maksamisesta selvitäkseen.³⁰⁶ Lähtökohtaisesti julkisen vallan on normaalioloissa myös kunnioitettava yksilön tilivaroja. Esimerkiksi laittomasti hankittuihin varoihin on oltava kajoamatta, kunnes lain mukainen peruste varojen jäädyttämiseen tai ulosmittaamiseen saadaan.³⁰⁷

Verotuksessa ei voida suojata yksilöiden legitiimejä odotuksia kovinkaan pitkälle. Eläkeuudistuksissa on tukeuduttu ansaintaperiaatteeseen: Työn vastikkeeksi hahmotetut ansioperusteiset eläkkeet ovat saaneet omaisuudensuojan.³⁰⁸ Joka tapauksessa julkisen vallan käytössä kavennuksille esitetään yleisen edun mukainen peruste, jolla toimenpiteet oikeutetaan. Suheteuttamisessa heikentäviä vaikutuksia merkittävämpi kriteeri ovat perustelut. Hankalampaa on arvioida, kuinka omaisuudensuojaa olisi tulkittava yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Lähtökohtaisesti julkinen valta on se taho, jonka puuttumisilta yksilöiden oikeuksia PL:n nojalla ensisijaisesti suojataan. On ristiriitaista, jos yksityisiltä toimijoilta edellytetään pidemmälle menevää yksilöiden perusoikeuksien suojaamista erityisesti suoraan PL:n nojalla. Toisaalta julkisella vallalla on suuri intressi kontrolloida yhteiskunnallista varojen allokaatiota.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Esim HE 24/2019 vp sekä HE 124/2018 vp.

³⁰⁵ *Knuutinen* 2015 s. 819.

³⁰⁶ HE 309/1993 vp s. 62.

³⁰⁷ *Länsineva* 2002 s. 192.

³⁰⁸ Ansaintaperiaatteen mukaisesti kansaneläkkeet taas eivät nauti omaisuudensuojaa. Eläkkeiden perusoikeuskysymykset liittyvät omaisuudensuojan ohella perustuslailliseen toimeentuloturvaan. – PeVL 9/1999 vp. s. 2.

6.7 Horisontaalivaikutukset

Nykyisessä oikeusjärjestyksessämme on selvää, että perusoikeudet on huomioitava myös siviilioikeudellisissa kysymyksissä.³⁰⁹ Horisontaalivaikutusten merkitys tunnustettiin selkeästi perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Läpäisevän vaikutuksen saavuttamiseksi ei ollut riittävää, että PL:n sääntely vaikutti vain vertikaalisiin oikeussuhteisiin.³¹⁰ PL:n esitöissä todettiin eräiden perusoikeuksien voivan soveltua myös ilman konkreettista lainsäädäntöä yksityisten välisissä oikeussuhteissa.³¹¹ Tämän vaikutuksen nojalla yksilö voi vedota PL:n säännökseen myös suoraan tuomioistuimessa.³¹² Perustuslaista johdettaviin yksityisten välisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin on kuitenkin suhtauduttu pidättäytyvästi, sillä horisontaalivaikutus vaihtelee suuresti kysymys- ja tilannekohtaisesti.³¹³

Perusoikeuksia konkretisoivien lainsäädännösten riittävä ylläpitäminen on ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävä. Tämä perustuu PL 22 §:än, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.³¹⁴ Jos negatiivinen talletuskorko loukkaa tai rajoittaa luonnollisen henkilön omaisuudensuojaa, on lainsäätäjän vastuulla tehdä tarvittavat muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön. Horisontaalivaikutuksen arviointiin voidaan löytää lähinnä suuntaviivoja. Institutionaalisen talouden toimijoilla on jonkinasteinen velvollisuus kunnioittaa yksilöiden suojattuja perusoikeuksia.³¹⁵ Myös markkinatalouden kehitysvaiheelle voidaan antaa tiettyä painoarvoa: Alkuvaiheessa luottamus järjestelmään edellyttää sopimusvapauden suojaamista, mutta myöhemmissä vaiheissa oikeudenmukaisuuslähtökohdille ja perusoikeuksille voidaan antaa enemmän painoarvoa.³¹⁶ Omaisuuden suojan vaikutusta talletussopimussuhteeseen on silti äärimmäisen hankala arvioida. Oikeuden suhteellisuuteen tukeutuen negatiivinen talletuskorko voitaisiin kuitata hyväksyttäväksi yksityisen sopimuksen kustannukseksi varsin suoraviivaisesti. Toisaalta talletussopimusten yhteydessä on otettava huomioon myös niiden merkittävyys ja ainutlaatuisuus.

³⁰⁹ Tuori 1998 s. 12.

³¹⁰ HE 309/1993 vp s. 29.

³¹¹ Ibid.

³¹² Uudistuksessa säädettiin myös mm. PL 106 § perustuslain etusijasta, jonka perusteella tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi käsiteltävässä asiassa PL:n kanssa ilmeisessä ristiriidassa. – Tarkemmin aiheesta HE 1/1998 vp s. 53.

³¹³ Länsineva 2002 s. 104.

³¹⁴ HE 309/1993 vp s. 25. – Tätä ilmentävät esimerkiksi aiemmin kuvatut pankkilautakunnan ratkaisut, sekä sen jälkeen nopeasti toteutettu muutos kuluttajansuojalakiin asuntoluottojen korkolattiasta.

³¹⁵ Länsineva 2002 s. 276.

³¹⁶ Länsineva 2002 s. 158.

7. PANKKITALLETUKSEN OMAISUUDENSUOJA

Oma haastava kysymyksensä on, kuinka omaisuudensuojaa suhteessa rahaan tai pankkiin kohdistuvaan saamiseen tulisi tulkita. Taloustieteellisessä tutkimuksessa on jo vuosisatoja jakauduttu koulukuntiin sen mukaan, hahmotetaanko raha yksityisenä hyödykkeenä vai osana julkista systeemiä, joka on alisteinen poliittiselle päätöksenteolle.³¹⁷ Omaisuudensuojan aineellinen soveltuminen pankkitalletukseen ei siksi ylipäätään ole selvää. On myös epäselvää, onko talletus siten omaisuudensuojan ydinalueella, että koron laskeminen negatiiviseksi välttämättä loukkaisi omaisuudensuojaa. Vaikka tapakäytäntö on ollut koron suhteen toisen suuntainen, ei siitä yksinään voida vetää sen suurempia johtopäätöksiä omaisuudensuojan osalta. Tästä syystä on tarpeen ensin käsitellä pankkitalletuksia osa rahajärjestelmää. Sitä, kuinka koskematon pankkitalletukseen kohdistuva omaisuudensuoja todella on, havainnollistetaan myös eurooppalaisella oikeuskäytännöllä. Kansallista oikeuskäytäntöä ei käsitellä tässä kohdassa siksi, että vastaavia laajamittaisesti tallettajien oikeutta rajoittavia toimenpiteitä ei ole viime aikoina käsitelty kansallisesti. Tällä perusteella voidaan myös esittää, että kansallisen tallettajan oikeusasema on eräänlaisena *status quon* perusteella varsin vahvasti suojattu. Käsiteltävät esimerkit havainnollistavat yhtäältä sitä, kuinka yhteiskunnallisista olosuhteista riippuvainen omaisuudensuoja lopulta on, ja kuinka se usein asetetaan toissijaiseksi silloin, jos taloudellinen järjestelmä tätä vaatii. Lisäksi eurooppalainen tulkinta-aineisto täydentää aiemmin erityisesti kansallisista lähtökohdista esiteltyä omaisuudensuojaa.

7.1 Omaisuudensuoja ja rahajärjestelmä

Omaisuudensuojaa on tulkittava yksityisen pankin talletustilillä olevaan kuluttajan rahasaamiseen. Omaisuudensuoja turvaa varallisuusarvoiset edut, mikä viittaa mitattavuuteen rahassa. Tämä ei kerro, kuinka lähellä oikeuden ydinaluetta raha itsessään on. Pankkitalletusta ei myöskään voida täysin samaistaa rahaan, sillä kyse on vasta saamisoikeudesta. Toisaalta pankkirahan omaisuudensuoja liittyy koko rahajärjestelmään, sillä negatiivinen korko asettaa pankkirahan käteistä huonompaan asemaan.

³¹⁷ Aglietta, Michel: Money – 5.000 years of debt and power. Translated by David Broder. Verso 2018 s. 5. (Aglietta 2018)

7.1.1 Pankkitalletus suhteessa rahaan

Rahan määrittäminen on sekä oikeus- että taloustieteellisesti ollut perinteisesti haastavaa.³¹⁸ Kapeimman oikeudellisen määritelmän mukaan rahaa on keskuspankin liikkeelle laskema laillinen maksuväline eli käteinen.³¹⁹ Keskuspankkirahan status laillisena maksuvälineenä johdetaan EKPJ:n yksinoikeudesta laskea liikkeelle euroa, eikä sitä säännellä tarkemmin.³²⁰ Pankkirahalla maksaminen perustuukin pääsääntöisesti velkojan hyväksyntään. Silti ei ole syytä tulkita, etteikö rahaa voisi määritellä laajemminkin. Ulkoisten tunnusmerkkien sijaan raha voidaan määritellä myös vaihdannan välineeksi, joka tuo pääsyn hyödykkeisiin ja palveluihin.³²¹ Tällöin rahan arvo määrittyy empiirisesti, eikä vaadi julkisen vallan antamaa maksuvälineen statusta.³²² Melko vakiintuneesti raha määritelläänkin tehtäviensä kautta, joita ovat ainakin toimia vaihdonvälineenä, laskentayksikkönä sekä arvonsäilyttäjänä.³²³ Myös pankkitalletus voidaan tällä perusteella ongelmitta rinnastaa rahaan.

Tietynlainen ikuisuuskysymys on se, onko raha yksityistä vai julkista omaisuutta. Alun perin raha on syntynyt vailla julkisen vallan kontrollia työnjaon ja vaihdantatalouden kehittyessä. Vaihdannan välineelle oli käytännöllinen tarve, sillä osapuolilla ei aina ollut toisiaan täysin kuittaavia vastakkaissuuntaisia tarpeita.³²⁴ Rahan on argumentoitu olevan pohjimmiltaan sosiaalinen ilmiö, joka edellyttää aina syntyäkseen transaktion osapuolet ja tarpeen sen suorittamiseen.³²⁵ Pankkirahan vanhin muoto on seteliraha, joka korvasi syntyessään metallisen hyödykerahan.³²⁶ Ennen keskuspankkeja kukin pankki laski liikkeelle omia seteleitään talletuksia vastaan, ja rahan arvo perustui muutettavuuteen kultakolikoiksi.³²⁷ Vanhimman setelirahan arvo ei kuitenkaan ollut verrattavissa nykyiseen, sillä seteli toi saamisoikeuden vain tiettyä pankkia kohtaan. Keskuspankkijärjestelmiin siirtyminen johtuikin tarpeesta vakauttaa markkinoita, ehkäistä pankkien likviditeettikriisejä ja käytännöllistää maksujenvälitystä, jolla tuettiin talouskasvua.³²⁸ Nykyisessä fiat-rahajärjestelmässä rahan arvo perustuu

³¹⁸ *Terämaa, Jyri*: Pankkirahan oikeudellisista ominaisuuksista. Licensiaattitutkimus, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 1998 s. 1 sekä *Kaisto, Janne*: Lainoppi ja oikeusteoria - Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuusoikeuden näkökulmasta. Edita Publishing Oy 2005 s. 289-294. (*Kaisto* 2005)

³¹⁹ *Kaisto* 2001 s. 422.

³²⁰ *Kaisto – Terämaa* 2019 s. 14.

³²¹ *Smith* 1776 s. 431.

³²² *Kaisto* 2005 s. 292.

³²³ Esim. *Aglietta* 2018 s. 76.

³²⁴ *Smith* 1776 s. 43.

³²⁵ *Aglietta* 2018 s. 77.

³²⁶ *Smith* 1776 s. 44.

³²⁷ *Berger et al* 2015: *Aglietta, Michel – Mojon, Benoit*: Central Banking s. 1.

³²⁸ *Berger et al* 2015: *Aglietta, Michel – Mojon, Benoit*: Central Banking s. 5.

julkisvallan rahalle antamaan statukseen sekä tämän yhteiskunnalliseen hyväksyntään.³²⁹ Keskuspankkirahaa lasketaan liikkeelle rahapoliittisten päätösten pohjalta. Yleisön hallussa keskuspankkiraha on setelistönä,³³⁰ mikä lisäksi sitä on digitaalisessa muodossa pankeilla ja eräillä muilla instituutioilla, joilla on talletussaatavia keskuspankilta.³³¹ Suurin osa rahasta on kuitenkin edelleen yksityisissä velkasuhteissa syntyvää pankkirahaa.³³²

Pankkirahan merkitys on kasvanut jatkuvasti. Digitalisaatio on vauhdittanut sähköisen rahan ja maksujärjestelmien kehittämistä, ja samalla käteisen määrän on vastaavasti vähentynyt.³³³ Perinteiselle rahalle on kehitetty myös kilpailijoita, kun markkinoille on tuotu rahaa muistuttavia uusia maksuvälineitä, joita voidaan luonnehtia virtuaaliseksi varallisuudeksi.³³⁴ Kryptovaluuttoja ei oikeudellisessa mielessä ole pidetty rahana, vaan ennemminkin epäluotettavana vaihtoehtona varsinaiselle rahalle.³³⁵ Tästä huolimatta kehitys pakottaa pohtimaan koko rahajärjestelmäämme uudestaan jatkuvuuden turvaamiseksi. Virtuaalivaluutat jäävät rahapoliittisen ohjauksen ulottumattomiin, mikä saattaa pahimmillaan vaarantaa koko rahajärjestelmän vakautta.³³⁶ Toisaalta kehitys tuo mukanaan myös mahdollisuuksia, sillä edistyskellistä kryptovaluuttateknologiaa hyödynnetään myös keskuspankkirahan digitalisoinnissa.³³⁷

Suppeimman määritelmän mukaan raha on siis ainoastaan käteistä, joka jättää ulkopuolelleen suuren osan pankkijärjestelmässä olevasta varallisuudesta. Seteli muodostaa saamisoikeyden keskuspankkijärjestelmää kohtaan, siinä missä tilinhaltijan saamisoikeyden kohdistuu siihen yksityiseen pankkiin, jossa tili on. Lähtökohtaisesti jos pankki on maksukyvytön, jää tallettaja käteisen haltijaa huonompaan asemaan. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kautta pankkitalletukset on kuitenkin nykyisin sataantuhanteen euroon saakka turvattu, ja pankin maksukyvyttömyystilanteessa saatavissa talletussuojarahastosta.³³⁸ Pankkitallettajan

³²⁹ Kaisto – Terämaa 2019 s. 4.

³³⁰ Euronkolikoiden liikkeelle lasku kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

³³¹ Kaisto – Terämaa 2019 s. 7.

³³² Berger et al 2019: Bouwman, Christa H. S: Creation and regulation of bank liquidity s. 5.

³³³ Kaisto – Terämaa 2019 s. 20.

³³⁴ Kaisto – Terämaa 2019 s. 23.

³³⁵ Grym ym 2017 s. 3.

³³⁶ Kaisto – Terämaa 2019 s. 22.

³³⁷ Grym ym. 2017 s. 1. – Kaisto – Terämaa 2019 s. 23.

³³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (uudelleenlaadittu).

oikeusasema on talletussuojajärjestelmällä vahvistettu siten, että pankkitalletus näyttäytyy suojattujen summien osalta tyypillisesti turvallisempaa vaihtoehtona kuin käteinen.

7.1.2 Negatiivinen korko suhteessa käteiseen rahaan

Negatiivinen talletuskorko heikentäisi pankkitalletuksen kannattavuutta suhteessa käteiseen rahaan. Tämä olisi ristiriitaista, kun käteinen on muutoin menettänyt merkitystään ja myös keskuspankkirahan muuttamista digitaaliseen muotoon selvitetään.³³⁹ Yhteiskunnassa liikkeellä olevan käteisen arvioidaan vastaavan vain noin kymmentä prosenttia keskuspankin veloista yleisölle M2-raha-aggregaatin perusteella laskettuna.³⁴⁰ Käteisen vähenemistä pidetään positiivisena ilmiönä, sillä maksaminen on nopeutunut ja käytännöllistynyt selvästi. Lisäksi käteisellä maksamiseen liittyy useita yhteiskunnallisesti haitallisia ilmiötä, joita sähköinen maksaminen ei mahdollista.³⁴¹ Sähköisen rahan huonoina puolina voidaan pitää kuluttajien säästeliäisyyden vähentymistä, mikä saattaa liittyä myös heikentyneeseen ymmärrykseen rahan arvosta, sekä maksujärjestelmien lisääntyvää riippuvuutta teknologiasta.³⁴² Kehityssuunta on kuitenkin selvästi elektronisen maksamisen lisääntyminen.

Negatiivista talletuskorkoa on pohdittu myös digitaalisen keskuspankkirahan käyttöönoton kannalta, mikä mahdollistaisi myös yksityisten tallettamisen suoraan keskuspankkiin.³⁴³ Vaikka näissä tilanteissa negatiivinen talletuskorko olisi eittämättä tehokas rahapolitiikan välittäjä, saattaisi se heikentää koko keskuspankin rahajärjestelmän uskottavuutta.³⁴⁴ Erilaiset vaihtoehtoiset maksuvälineet, joille sääntelymme ei tunnusta laillisen maksuvälineen arvoa, saattaisivat yleistyä.³⁴⁵ Rahajärjestelmän kokonaisuuden kannalta on siksi ongelmallista, jos pankkitalletuksen ja käteisen rahan arvo säilyy eri tavalla. Vähimmäisvarantojärjestelmässä vastaaviin muutoksiin on suhtauduttava erityisen varovaisesti myös pankkijärjestelmän vakauden suojelemiseksi.

³³⁹ ECB Press release 21.1.2020: Central bank group to assess potential cases for central bank digital currencies osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 17.3.2020.

³⁴⁰ Keskuspankkijärjestelmässä luokitellaan rahaa kolmeen raha-aggregaattiin, joista M2 koostuu liikkeellä olevasta käteisestä sekä yön yli -talletuksista ja määräaikaistalletuksista. – ECB: Monetary aggregates osoitteessa (ecb.europa.eu) luettu 17.3.2020.

³⁴¹ Rahan anonymiteetti mahdollistaa muun muassa harmaan talouden, ja tukee rahankäyttöä muihinkin rikollisiin transaktioihin kuten huumekauppaan. – Aiheesta myös *Kaisto – Terämaa* 2019 s. 22.

³⁴² *Grym ym.* 2017 s. 8.

³⁴³ *Kaisto – Terämaa* 2019 s. 28.

³⁴⁴ *Kaisto – Terämaa* 2019 s. 28.

³⁴⁵ *Ibid.*

7.2 Eurooppalainen pankkitalletusten omaisuudensuojaa koskeva oikeuskäytäntö

Seuraavaksi käsitellään pankkitalletuksia koskevia eurooppalaisia oikeuslähteitä, joiden sisältö täsmentyy erityisesti oikeuskäytännössä. Kansallista oikeuskäytäntöä ei tässä käsitellä siksi, että pankkitalletusten omaisuudensuojaa ei ole varsinaisesti käsitelty. Pankkien asiakassopimuksia koskeva Finanssivalvonnan ja kuluttaja-asiamiehen ennakollinen kontrolli vaikuttaa toimineen, eikä esimerkiksi korkeimman oikeuden käytännössä 2000-luvulta ole ainuttakaan tulkintaa pankkitalletuksen omaisuudensuojasta. Omaisuudensuojaa ei aina varsinaisesti mainita myöskään esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen ratkaisuissa, vaikka sopimus-oikeudellisessa kohtuusharkinnassa lienee pitkälti kyse juuri omaisuudensuojasta. Sopimusehtojen kohtuullisuutta on jo käsitelty tarkemmin luvussa 2.

Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä sen sijaan on tulkittu juuri omaisuudensuojaa suhteessa pankkitalletukseen. Ensin selvitetään EIT:n tulkintoja EIS:n lisäpöytäkirja rajoittamisesta. EIS sitoo valtioita, joten kysymys on siitä, voisiko Suomi jäsenvaltiona joutua vastuuseen sopimusrikkomuksesta, jos se sallisi negatiivisen talletuskoron. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä käsiteltäessä on muistettava myös sopimuksen jäsenvaltioille antama harkintamarginaali. Tämän jälkeen perehdytään EU:n tuomioistuinten tulkintaan perusoikeuskirjan turvaamasta omaisuudensuojasta, jälleen julkisen vallan positiivista turvaamisvelvollisuutta silmällä pitäen. Unionin tuomioistuimet ovat tulkinneet pankkitallettajan omaisuudensuojaa hiljattain useassa ratkaisussaan koskien Kyproksella vuonna 2013 käyttöön otettua talletusveroa. Eurooppalaisen oikeuskäytännön on pidettävä silmällä sitä, että tapauksissa on pitkälti kyse melko poikkeuksellisista olosuhteista.

7.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIS:n turvaamaa omaisuudensuojaa tulkitsee EIT, joka ottaa kantaa siihen, onko jäsenvaltio loukannut sopimusartiklaa. Jäsenvaltion vastuu sopimusrikkomuksesta voi perustua joko aktiivisiin toimiin tai passiivisuuteen. Omaisuudensuojaa koskeva artikla jo itsessään ilmentää selvästi, että omaisuudensuojaa on tarkoitus tasapainottaa muihin yleisen ja julkisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

Suojatun omaisuuden piiriin voivat kuulua kaikki varallisuusarvoiset intressit,³⁴⁶ riippumatta kansallisten lakien muodollisista luokitteluista. EIT:n tulkinta perustuu kokonaisarvioon valittajan intressistä.³⁴⁷ Pankkitalletusten on EIT:n käytännössä vahvistettu kuuluvan suojattavan omaisuuden piiriin.³⁴⁸ Selkeästi on kuitenkin ilmaistu, että oikeudella ei suojata omaisuuden arvoa. Valtion vastuulla ei ole omaisuuden arvon alennus, joka johtuu inflaatiosta, markkinavoimista, järjestelmäuudistuksista tai yksityisten pankkien maksukyvyttömyydestä.³⁴⁹ Rahamääräisten talletusten ostovoiman säilyttämisen on myös useasti todettu jäävän omaisuudensuojan ulkopuolelle.³⁵⁰ Valtiolla ei voida asettaa positiivisia toimintavaroitteita talouden ohjaamiseen rahan arvon säilyttämiseksi esimerkiksi lainsäädännön tai oikeudellisten päätösten kautta, tai korvata tästä aiheutuvaa vahinkoa.³⁵¹ Myös intressipunninta rahoitusvakauden ja tallettajien- ja velkojansuojan välillä kuuluu laajan kansallisen harkintamarginaalin piiriin.³⁵² Pankkitalletuksen vastikkeeton siirtyminen valtiolle sen sijaan ei kaikissa tapauksissa ole hyväksyttävää, vaikka toimenpide tähtäisi pankkijärjestelmän toimivuuden parantamiseen ja varallisuussuhteiden selkeyttämiseen.³⁵³ EIT:n mukaan ei ollut hyväksyttävää, että talletus saatava vanhentui ja siirtyi suoraan valtiolle, kun tiliä ei ollut käytetty kahteenkymmeneen vuoteen.³⁵⁴ Lopputuloksen kannalta ratkaisevassa asemassa on oikeudenmukainen tasapaino yksityisten ja yleisten etujen välillä.³⁵⁵

Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ilmentää paitsi lähtökohtaisesti kattavaa suojaa, myös valtioiden laajaa harkintamarginaalia rajoitustilanteissa. Omaisuudensuojan loukkausta koskeneissa tapauksissa kyse on ollut poikkeuksellisista olosuhteista ja tyypillisesti tilanteista, joissa tilinhaltijan pääsy varoihinsa on evätty täysin. Esimerkiksi tapauksessa *Alisic ym. v. Bosnia ja Hertsegovina ym.* (ratkaisu 16.7.2014) entisen Jugoslavian seuraajavaltiolle asetettiin vastuu turvata tallettajille pääsy ulkomaanvaluutassa pidettyihin säästöihin, jotka oli jäädytetty koko Jugoslavian pankkijärjestelmän murentumisen seurauksena. Tapauksessa

³⁴⁶ Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 1232.

³⁴⁷ Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 1232.

³⁴⁸ *Ališić ym. v. Bosnia ja Hertsegovina ym.* (60642/08), 16.7.2014 kohta 80. – *Sukhorubchenko v. Venäjä* (60315/01), 10.2.2005. – Aiheesta myös *Pellonpää ym.* 2018 s. 1064.

³⁴⁹ Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 1229.

³⁵⁰ *Ryabykh v. Venäjä* (52854/99) 3.12.2003 kohta 63. – *Appolonov v. Venäjä* (67578/01) 29.8.2002.

³⁵¹ *O.N. v. Bulgaria* (35221/97) 6.4.2000.

³⁵² *Capital Bank AD v. Bulgaria* (49429/99), 24.1.2006 kohta 36.

³⁵³ Tapauksessa oli osin kyse myös oikeusvarmuudesta ja kansallisen lain säännöksen tulkinnanvaraisuudesta. – *Zolotas v. Kreikka (N:o 2)* (66610/09), 29.1.2013.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Pellonpää ym.* 2018 s. 1079.

Sukhorubchenko v. Venäjä (10.2.2005) taas oli kyse talletuksesta yksityisessä sijoitusyhtiössä. Talletus oli menetetty samalla kun koko yhtiö oli kadonnut jäljettömiin ja sulkenut toimistonsa.³⁵⁶ Venäjä ei lopulta ollut sopimusvaltiona tallettajaa kohtaan vahingonkorvausvastuussa, vaikka kansallisen oikeusproessin kestäessä yhtiö oli ehtinyt piilottaa varansa.

EIT:n ratkaisut pankkiasioissa liittyvät Itä-Euroopan maiden 2000-luvun vaihteen erilaisiin reformeihin ja jopa kokonaisten valtioiden hajoamisiin. Tapauksissa kyse ei ole ollut ainoastaan asteittaisista tallettajan aseman heikennyksistä, vaan koko talletus tyypillisesti menetetty. Tästä ei voida vetää liikaa johtopäätöksiä siitä, millä edellytyksillä talletuksiin voidaan puuttua normaalioloissa. Toisaalta myöskään se seikka ei selviä, kuinka talletukseen kohdistuvaa negatiivista korkoa olisi tulkittava, sillä lievemmän toimenpiteen oikeasuhtaisuusarviointiin ei ole tarkkoja suuntaviivoja. EIT:n käytäntö kohdistaaakin rajoitukseen lähinnä oikeudenmukaisen tasapainon vaatimuksen yksityisten ja yleisten etujen välillä. EIS ei mielestäni vaikutakaan asettavan lisäedellytyksiä PL:n sääntelylle, vaan saattaa tarjota jossain määrin heikompa suojaa.

7.4 Euroopan unionin tuomioistuimet ja Kyproksen talletusvero

Pankkitalletusten omaisuudensuojaa ovat arvioineet myös molemmat EU:n tuomioistuimet.³⁵⁷ Ratkaisuissa käsitelty Kyproksella vuonna 2013 toteutettu kertaluontoinen talletusvero oli kuitenkin varsin poikkeuksellinen. Tapahtumien taustalla on euromaiden velkakriisi ja sen haitalliset seuraukset koko Euroopan pankkisysteemille, jonka hallussa on ollut suuri määrä velkaantuneiden valtioiden velkakirjoja.³⁵⁸ Pankkien vakavaraisuus on 2010-luvulla heikentynyt useissa maissa, ja osa euromaista on tarvinnut EU:n tukea rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi.³⁵⁹ Pankkijärjestelmien jouduttua vaikeuksiin myös talletusten omaisuudensuojaa on harkittu uudelleen. Jälleen on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei Kyproksen talletusveroa koskeva tulkinta välttämättä sovellu sellaisenaan tutkimusanalyysiin negatiivisesta talletuskorosta. Toisaalta se havainnollistaa vakavaraisuussääntelyn ja tallettajan omaisuudensuojan välistä jännitettä, joka koskee käsiteltävää myös tutkimuskysymystä.

³⁵⁶ *Sukhorubchenko v. Venäjä* (60315/01), 10.2.2005 kohta 64.

³⁵⁷ Yleinen tuomioistuin käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena muun muassa yksityisten henkilöiden ja yritysten esittämät kanteet, ja muutoksenhaku tapahtuu ylempään EU:n tuomioistuimeen (EUT). Tuomioistuinjärjestelmän sisäinen toimivallan jako perustuu SEUT 5. jakson artikloihin.

³⁵⁸ *Scott – Gelpert* 2016 s. 454.

³⁵⁹ *Ibid.*

7.4.1 Talletusveron toteutus

Kyproksen pankkijärjestelmä kärsi Kreikan velkakriisin seurauksena, sillä sen hallussa oli suuri määrä Kreikan valtion velkaa.³⁶⁰ Kun usean pankin vakavaraisuus heikkeni merkittävästi, Kypros pyysi tukea Kansainväliseltä valuuttarahastolta (IMF) sekä euroryhmältä kesäkuussa 2012. IMF:n, Kyproksen, sekä unionin toimielinten kesken sovittiin kymmenen biljoonan euron lainarahoituksesta, joka annettaisiin Euroopan vakausmekanismin kautta. Pankkien pääomittamiseen rahaa ei kuitenkaan saanut käyttää. Rahoitusta koskevassa osapuolten yhteisymmärryspöytäkirjassa asetettiin tiukkoja ehtoja pankkien uudelleenjärjestelmiseksi ja tervehdyttämiseksi.³⁶¹ Uudelleenjärjestely kohdistui maan kahteen suurimpaan pankkiin. Näistä Bank of Cyprus³⁶² tervehdytettiin ja Laiki³⁶³ pilkottiin terveeseen osaan sekä purettavaan roskapankkiin. Jatettava Laikin toiminta siirrettiin Bank of Cyprusiin. Jotta Bank of Cyprusin vakavaraisuus saatiin turvattua, perittiin molempien pankkien talletuksista sadantuhannen euron ylittäviltä osin kertaluontoinen vero.³⁶⁴ Talletusveron edellyttäminen oli unionilta selvä linjanmuutos aiempaan verrattuna, sillä suurtallettajia kohdeltiin kuin sijoittajia.³⁶⁵

Talletusvero ei lopulta toteutunut täysin suunnitellun mukaisesti. Alun perin euroryhmä esitti kaikkien Kyproksen pankkien talletusten verottamista kahdessa portaassa: 6,75 %:n veroa alle sadantuhannen euron talletuksista ja 9,9 %:n veroa tätä suuremmista suojaamattomista talletuksista.³⁶⁶ Kyproksen parlamentti kuitenkin hylkäsi esityksen pienempien talletusten verottamisesta. Tämän seurauksena unioni selvensi nopeasti, ettei veron missään nimessä edellytetty kohdistuvan talletussuojan piiriin kuuluviin varoihin.³⁶⁷ Lopulta verotettiin ainoastaan uudelleenjärjesteltävien pankkien, Laikin ja Bank Of Cyprusin suurtalletuksia 37,5 %:lla. Veron kohteeksi joutuneille tallettajille annettiin toimintaa jatkavan pankin

³⁶⁰ Scott – Gelpern 2016 s. 461.

³⁶¹ European Comission: Memorandum of Understanding 25.3.2013, julkaisu osoitteessa (ec.europa.eu/commission) luettu 15.2.2020. Yhteisymmärryspöytäkirjan sisältö suojaamattomien talletusten veron poistamista lukuun ottamatta määrittäyty tarkemmin euroryhmän 16.3.2013 antamassa lausunnossa, joka on julkaistu osoitteessa (consilium.europa.eu) luettu 15.2.2020.

³⁶² (Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia)

³⁶³ (Cyprus Popular Bank)

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ Ibid - *Emilianides, Achilles C – Ioannou, Christina*: The haircut of Cypriot deposits and the protection of fundamental rights. Cyprus human rights law review Vol. 2, Issue 2 (2013), pp. 141-166 s. 142. (*Emilianides – Ioannou* 2013)

³⁶⁶ *Emilianides – Ioannou* 2013 s. 141.

³⁶⁷ Scott – Gelpern 2016 s. 462.

äänioikeutettu osake.³⁶⁸ Osa suojaamattomista talletuksista jäädytettiin vielä varmistamaan, että vakavaraisuus saataisiin riittävälle tasolle. Lopullisten arvioiden mukaan talletuksia verotettiin noin 47,5 %. Veron käytännöntoteuttaminen edellytti myös automaattinostojen ja tilisiirtojen rajoittamista käteisryntäyksen estämiseksi jopa viikon ajaksi, kun neuvotteluja verosta vasta käytiin.³⁶⁹

7.4.2 Talletusvero ja omaisuudensuoja

Lukuisat henkilö- ja yritystallettajat saattoivat talletusveron hyväksyttävyyden unionin yleisen tuomioistuimen arvioitavaksi nostamissaan kumoamiskanteissa vuonna 2013.³⁷⁰ Osassa kanteita vaadittiin myös vahingonkorvauksia komissiolta ja EKP:lta.³⁷¹ Perusteena vedottiin omaisuudensuojaan, siten kuin se osana unionin oikeutta tunnustetaan Euroopan ihmisoi-
keussopimuksessa sekä perusoikeuskirjassa. Vaatimusten mukaan toimenpiteet eivät olleet välttämättömiä tai oikeasuhtaisia ja talletusten menettämisestä tuli saada oikeudenmukainen korvaus. Unionin alempi tuomioistuin hylkäsi kaikki kanteet perusteettomina väärän henkilöllisen kohdentamisen vuoksi. Vahingonkorvauskanteiden osalta omaisuudensuojaa tulkitsi kuitenkin ylempi tuomioistuin.³⁷²

Ylempi tuomioistuin (EUT) hylkäsi kanteet, sillä väitetyt toimenpiteet eivät olleet unionin oikeuden vastaisia vahingonkorvausvastuun edellyttämällä tavalla. Rajoituksella oli painava yleisen edun mukainen intressi, jolla turvattiin pankkijärjestelmän vakaus. Toimenpiteet olivat olleet välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, sillä pankkien kaatuminen olisi todennäköisesti aiheuttanut suurempia vahinkoja tallettajilla. Talletusverolla tai talletusten jäädyttämisellä ei puututtu suojattuun omaisuuteen suhteettomasti, ilman hyväksyttävää perustetta tai

³⁶⁸ Suuri osa verotettavista suuralletuksista oli varakkaiden venäläisten yksityishenkilöiden sekä yritysten omistuksessa, mistä syystä Venäjällä tukipaketin ehtoja ei pidetty hyväksyttävänä. Aiheesta tarkemmin myös *Scott – Gelpert* 2016 s. 462.

³⁶⁹ *Emilianides – Ioannou* 2013 s. 150.

³⁷⁰ Yleisen tuomioistuimen käsittelemät kumoamiskanteet T-327/13 – T-331/13 koskien 15.3.2013 annettua yhteisymmärryspöytäkirjaa sekä vahingonkorvauskanteet T-289/13 *Ledra Advertising v. Euroopan komissio ja EKP*, T-291/13 *Eleftheriou ja muut v. Euroopan komissio ja EKP* ja T-293/13 *Theophilou v. Euroopan komissio ja EKP*.

³⁷¹ T-289/13 *Ledra Advertising v. Euroopan komissio ja EKP*, T-291/13 *Eleftheriou ja muut v. Euroopan komissio ja EKP* ja T-293/13 *Theophilou v. Euroopan komissio ja EKP*.

³⁷² Kanteet hylättiin alemmassa tuomioistuimessa, koska ne oli nostettu EKP:a ja komissiota vastaan. Talletusveroa koskevista päätöksistä muodollisesti vastuussa oli Euroopan vakausmekanismi, jonka puolesta komissio oli allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjan. Ylempi tuomioistuin katsoi perusoikeuskirjan velvoittavan unionin toimielimiä silloin kun ne allekirjoittavat sopimuksia vakausmekanismin puolesta ja tulkitsi omaisuudensuojajaksymystä.

oikeuden keskeistä sisältöä loukkaavasti.³⁷³ Sitä, oliko suojattujen talletusten vapauttaminen verolta välttämätöntä, ei ratkaisussa tulkittu.

7.4.3 Omaisuudensuoja, luottamuksensuoja ja yhdenvertaisuus

Vahingonkorvausvastuun syntymisen käsittely on jatkunut tapauksissa T-680/13 sekä T-786/14,³⁷⁴ joissa vaadittiin monipuolisemmin vahingonkorvauksia paitsi omaisuudensuojan, myös luottamuksensuojan sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla. Kanteiden mukaan vero asetti kyproslaiset tallettajat muiden kriisimaiden tallettajia huonompaan asemaan, sillä aiempien vastaavien lainaohjelmien ehtoja sovittaessa talletusveroa ei ollut edellytetty. Kahden pankin suurtallettajat joutuivat myös huonompaan asemaan verrattuna muiden Kyproksen pankkien asiakkaisiin. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisena pidettiin myös sitä, että talletussuojan alittaviin talletuksiin ei kohdistettu toimenpiteitä.

Omaisuudensuojan osalta alempi yleinen tuomioistuin viittasi suoraan EUT:n ratkaisuihin, eikä tutkinut loukkausta enempää. Myöskään luottamuksensuojan loukkausta ei todettu, koska unionin vahingonkorvausvastuu olisi edellyttänyt syntyäkseen tarkkoja, johdonmukaisia ja ehdottomia vakuutuksia toimielimiltä. Tulkintaa kohdistettiin ennen kaikkea yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Ratkaisusta ilmenee, että yhdenvertaisuusperiaate sallii huomattavan joustavia tulkintoja. Eri pankkien ja tallettajien eriävälle kohtelulle löydettiin kaikkien vaatimusten osalta perusteet. Väitetyt yhdenvertaisen kohtelun loukkaukset hylättiin perustelemalla, että asetelmat joihin valituksissa vedottiin, eivät olleet täysin keskenään verrannollisia. Tutkimuskysymyksen kannalta mielenkiintoista on erityisesti tulkinta suojattujen ja suojaamattomien talletusten erilaisesta kohtelusta. Tuomioistuin totesi, että alle sadan tuhannen euron talletusten verolta vapauttaminen oli perusteltua, sillä tallettajien oikeudellinen asema ei ole verrannollinen. Tällä viitattiin nimenomaan talletussuojaan.³⁷⁵ Ratkaisusta on valitettu ylempään tuomioistuimeen.

³⁷³ Unionin tuomioistuimen tuomio 20.9.2016 yhdistetyissä asioissa C-8/15 P Ledra Advertising v. Euroopan komissio ja EKP, C-9/15 P Eleftheriou ja muut v. Euroopan komissio ja EKP, C-10/15 P Theophilou v. Euroopan komissio ja EKP, kohdat 70-73.

³⁷⁴ T-786/14 Bourdouvali ym. vastaan neuvosto ym. sekä T-680/1 Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC ym. vastaan Euroopan unionin neuvosto ym.

³⁷⁵ Tuomio 13.7.2018 asiassa T-786/14 Bourdouvali ym. vastaan neuvosto ym. kohta 478. – Tuomio 13.7.2018 asiassa T-680/14 Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC ym. vastaan Euroopan unionin neuvosto ym. kohta 485.

7.4.4 Talletusvero ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Unionin tuomioistuinten ratkaisuja on kyproslaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkasteltu jälkikäteen kriittisesti.³⁷⁶ Ratkaisuja on pidetty EIS:n vastaisena, vaikka perusoikeuskirjan tulkinnalta edellytetään tiettyä yhteensopivuutta EIS:n kanssa.³⁷⁷ Kritiikin kohteena on ollut suhteettoman rasitteen kohdistaminen tallettajiin epätasavertaisella tavalla. Kahden pankin tiettyjen tallettajien omaisuudensuojaa rajoitettiin merkittävästi, samaan aikaan kun osa talletuksista jätettiin koskemattomiksi. Talletusten kertaverotuksen on nähty vastaavan vaikutuksiltaan sellaista pakkolunastusta, josta valtio on EIS:n perusteella velvoitettu kohtuulliseen korvaukseen.³⁷⁸ Vero suhteellisti omaisuudensuojan aineellista rajaa merkittävästi.³⁷⁹ Tämä toimenpide ei kuitenkaan kohdistunut tasavertaisesti kaikkiin. Lisäksi kyproslaiset yksityistallettajat joutuivat vastuuseen pankkikriisistä, joka oli alun perin pitkälti seurausta Kreikan valtion velan määrällisestä vähentämisestä. Tästä päätöksestä taas oli ollut vastuussa euroryhmä.³⁸⁰ Kritiikkiä voidaan mielestäni pitää aiheellisenä erityisesti epätasapuolista kohdentumista silmällä pitäen. Pankkien vakavaraisuus sen sijaan on epäilemättä yleisen edun ytimessä, mitä myös ratkaisut korostavat.

Kyprosta koskevien tulkintojen myöhempi soveltuvuus normaaliolosuhteisissa tai edes vakavaraisuuskriiseissä ei ole selvä. Kyproksen pankkijärjestelmässä oli poikkeuksellisen paljon talletuksia, mikä on saattanut vaikuttaa poikkeuksellisen talletusveron edellyttämiseen. Tiukan *bail in* -politiikan taustalla uskotaan vaikuttaneen myös sen, että kyse ei ollut ainoastaan tavallisten kyproslaisten varoista. Kyproksen tiedettiin olevan myös ulkomaisten tallettajien suosima veroparatiisi, ja tähän tietoon yhdistyi epäilyjä siitä, että pankkeja oli käytetty venäläiseen rahanpesuun.³⁸¹ Tästä syystä ratkaisuissa ilmennettyihin näkemyksiin on suhtauduttava jossain määrin varauksella. Lisäksi tutkimuskysymyksen osalta on huomattava ne poikkeukselliset olosuhteet, joissa vero toteutettiin. Joka tapauksessa suojattuihin talletuksiin puuttumisen kynnys vaikuttaisi ainakin unionin oikeudessa olevan varsin korkealla. Tästä syystä erityisesti talletussuojaa on tarpeen tutkia tarkemmin.

³⁷⁶ *Emilianides – Ioannou* 2013.

³⁷⁷ Tätä edellyttävät aiemmin sivutut perusoikeuskirjan horisontaaliartiklat, joiden tarkoituksena on eliminoida ristiriitaisia tulkintoja myös tuomioistuinten välillä. EUT on vakiintuneesti korostanut, että EIS:lla on erityinen merkitys unionin oikeudessa. Täysin yhteneväistä tulkintaa ei voida edellyttää, kun sopimusartiklat eivät ole täysin yhdenmukaiset.

³⁷⁸ *Emilianides – Ioannou* 2013 s. 155.

³⁷⁹ *Ibid*, s. 165.

³⁸⁰ *Ibid*, s. 158.

³⁸¹ *Ibid*, s. 160.

7.5 Talletussuoja ja omaisuudensuoja

Omaisuudensuojan raja vedettiin Kyproksen tapauksessa tiukasti talletussuojaan. Tästä pienemmät talletukset jätettiin täysin koskemattomiksi, samaan aikaan kun suojan ylittäviin talletuksiin kohdistettiin mittavia toimia, joilla leikattiin suojan ylittävistä talletusvaroista lähes puolet pois yleisen edun nimissä. Suuren talletuksen rinnastaminen sijoitukseen ei ole teorian täysin aukoton, sillä talletuksen ja sijoituksen tuotto-odotus ja -mahdollisuus ovat varsin erilaiset. Tältä pohjalta koko ratkaisua ja omaisuudensuojaa koskevaa harkintaa voidaan myös kritisoida. Talletussuojajärjestelmän uskottavuuden kannalta ratkaisu oli kuitenkin johdonmukainen.

Silti erityisesti talletusveroa edeltäneet neuvottelut, joissa esitettiin kaikkien talletusten verottamista, nosti esiin kysymyksen talletuksen omaisuudensuojan ja talletussuojan välisestä suhteesta. Veroa harkittiin alun perin myös suojattuihin talletuksiin, eikä toimenpidettä ole todettu eksplisiittisesti kielletyksi vieläkään.³⁸² Käytännön toteutus jäi lopulta puuttumaan Kyproksen kansallisen päätöksen vuoksi, ja talletussuojaan tukeuduttiin myöhemmin lähinnä oikeuttamisperusteena kohdella tallettajia eri tavoin. Talletussuojan sisältöä olisi näiden vaiheiden jälkeen tarkennettava sen selventämiseksi, asettaako se jonkinlaisia ehdottomia rajoja talletusten verottamiselle tai vastaaville toimenpiteille.³⁸³

Talletussuojan tarkoitus on järjestelmää koskevan direktiivin mukaan turvata tallettajien varoja luottolaitosten maksukyvyttömyystilanteilta tiettyyn rajaan asti.³⁸⁴ Samalla ennaltaehkäistään talletuspakojä ja niiden aiheuttamia maksuvalmiuskriisejä. Ensisijainen merkitys ei pohjimmiltaan ole niinkään yksityisen omaisuudensuojan vahvistaminen, vaan järjestelmän vakauttaminen, mikä määrittää riittävän kattavan suojan tason. Unionin viimeisimmällä aiheesta annetulla direktiivillä raja on asetettu sataantuhanteen euroon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yksilön omaisuudensuojan kannalta ehdoton raja kulkisi samassa paikassa.

Kyproksella vero otettiin käyttöön vaiheessa, jossa pankkeja ei ollut todettu maksukyvyttömiksi, ja eräänlaista talletussuojan ohittamistakin harkittiin. Talletusvero ja talletussuoja

³⁸² *Campbell – Moffatt* 2014 s. 100.

³⁸³ *Kondej, Mikolaj*: The safety of deposits in the EU banks in View of Cyprus's Bailout tax. Adam Mickiewicz University Law Review Issue 4/2014 s. 213-220 s. 215. (*Kondej* 2014)

³⁸⁴ Talletussuojadirektiivi 2014/49/EU, kohta 14.

eivät välttämättä olekaan toisiaan poissulkevia, sillä veron voidaan hahmottaa vain vähentävän suojattua talletusta määrältään.³⁸⁵ Talletussuojaa voidaan tulkita joko laajemminkin tallettajan asemaa suojaavana vakuutuksena, tai suppeammin pankin maksukyvyttömyystilanteissa soveltuvana takauksena.³⁸⁶ Jälkimmäinen jättäisi enemmän tilaa omaisuudensuojaharkinnalle. Toinen kysymys on kuitenkin se, mikä on talletussuojan idea, jos valtiot voivat kuitenkin puuttua sillä vakuutettuihin talletuksiin.³⁸⁷

Tutkimuksen kannalta on keskeistä havaita, että talletussuojan määrittämisessä tuskin on ollut tarkoitus ottaa kantaa omaisuudensuojan eurooppalaisiin rajoihin. Kyse on ollut käteisryntäysten ennalta ehkäisemisestä ja tallettajien rahoittamisesta sen jälkeen, kun tämä on havaittu tarpeelliseksi. Talletussuojaa on kriisien yhteydessä tarkistettu tämän tarpeen mukaan. Kun nyt kyse on siitä pohdinnasta, kuinka negatiivista talletuskorkoa on tulkittava kansallisessa kontekstissa, ei kategorinen rajanveto talletussuojan kohdalle ilman syvempää pohdintaa anna tyydyttävää vastausta tutkimuskysymykseen. Seuraavassa, tutkimuksen viimeisessä luvussa onkin viimein tarkoitus asettaa rajat sille, kuinka negatiivista talletuskorkoa voidaan soveltaa pankkitalletukseen omaisuudensuojan kanssa yhteensopivasti.

³⁸⁵ *Kondej* 2014 s. 218.

³⁸⁶ *Campbell, Andrew – Moffatt, Paula*: Protecting bank depositors after Cyprus. Nottingham Insolvency and Business Law eJournal 2014, Vol. 23 s. 94 -111 s. 100. (*Campbell – Moffatt* 2014)

³⁸⁷ *Campbell – Moffatt* 2014 s. 94.

8. NEGATIIVINEN TALLETUSKORKO JA OMAISUUDENSUOJA

Jos negatiivinen talletuskorko rajoittaa yksilön omaisuudensuojaa, olisi se joko kiellettävä tai sallittava lailla, jos käytäntöä alkaa ilmetä. Käytännössä MaksupalveluL:n säännökseen voitaisiin esimerkiksi lisätä nollakorkolattia tai säätää, että negatiivista talletuskorkoa olisi sallittua periä enintään EKP:n julkisen talletuskoron perusteella pankille syntyvien todellisten kustannusten mukaisesti. Vaihtoehtoisesti negatiivinen talletuskorko voidaan jättää sopimusvapauden piiriin, sitä lainkaan tarkemmin sääntelemättä. Muiden kuin henkilöasiakkaiden talletuksissa negatiivinen korko on jo olemassa. Vaikuttaa siltä, että näiden talletusten osalta kyse on sallitusta sopimusvapauden käytöstä. Tulkinta saattaa kuitenkin tukeutua osin myös talletusten kokoon ja oikeushenkilöiden välillisempään omaisuudensuojaan. Luonnollisen henkilön varallisuusasemaan negatiivinen korko vaikuttaisi suoraan. Tällöin se yhdistyy selvemmin myös muihin perustuslaillisiin oikeuksiin. Negatiivinen talletuskorko saattaa henkilöasiakkaiden kohdalla helpommin ulottua sellaiselle varallisuusarvoisten etujen alueelle, johon kohdistetut toimenpiteet edellyttävät julkisen vallan toimimista.

Tulkinta on hankalaa, koska omaisuudensuoja on harvinaisen joustava oikeus, joka on suhteellistettavissa monenlaisin perustein. Yksityistä omaisuudensuojaa ei voida tulkita kovinkaan ehdottomaksi, sillä muuten vaarannetaan erilaisia yhteisöllisiä tavoitteita ja etuja.³⁸⁸ Julkisen vallan on suojattava yksilöitä sellaisilta uhilta, jotka voivat olennaisesti vaarantaa hänen varallisuusarvoisia etujaan.³⁸⁹ Tällä turvataan jokaisen luonnollisen henkilön taloudellinen itsemääräämisoikeus, joka on edellytys sekä useista muista perusoikeuksista nauttimiselle että markkinamekanismin osapuolena toimimiselle. Negatiivisen talletuskoron aiheuttama kustannus on kuitenkin selvästi olemassa, ja se on tällä hetkellä täysin pankin maksettava. Pankit eivät myöskään tyypillisesti rajoita sitä, minkä verran varoja tileille talletetaan.³⁹⁰ Yhteiskunnan taloudellisen tilanteen heikentyessä onkin kyse tasapuolisesta rasituksen jakaantumisesta.

³⁸⁸ Hallberg ym. 2011 s. 556.

³⁸⁹ Hallberg ym. 2011 s. 564.

³⁹⁰ Tästä on toki poikkeuksia erityisesti koskien sellaisia tilejä, joille säästetään pidempiaikaisesti ja joilta saadaan parempaa korkoa.

Tutkimuskysymykseen edellyttää kaikkien käsiteltyjen teemojen yhdistämistä. On tulkittava omaisuudensuojaa suhteessa sopimusvapauteen, pankkijärjestelmään, pankkisääntelyn tavoitteisiin sekä myös uskottavaan rahajärjestelmään. Toisaalta on tunnistettava myös kuluttajan heikomman suojan tarve. Omaisuudensuojaharkinnassa merkittäviä pääperiaatteita ovat osapuolten oikeudenmukainen tasapaino sekä rajoituksen yhdenvertaisuus. Nämä vaatimukset kohdistuvat harkintaan paitsi kansallisesta perustuslaista, myös täydentävästä ylikansallisesta suojajärjestelmästä.

8.1 Heikomman suoja ja oikeudenmukainen tasapaino

Riittävä heikomman osapuolen suojaaminen varallisuussuhteissa on erityisesti kuluttajaoikeudellisen sääntelyn tehtävä, mutta negatiiviseen korkoon sääntelyssä ei oteta kantaa. MaksupalveluL:a kirjaimellisesti tulkiten koron muutos olisi sallittavissa edellyttäen, että se katsottaisiin kohtuulliseksi. Kohtuuttomuusoppien soveltumisen haaste on kuitenkin siinä, että MaksupalveluL:n pankille antama yksipuolinen sopimusehtojen muutosoikeus on kuluttajaoikeudellinen poikkeus, ja ilman erityissäännöstä ehto olisi tyyppikohtuuton. Kuluttajan suoja turvataan antamalla tälle lain nojalla oikeus irtisanoa sopimus ennen ehtomuutoksen voimaantulua. Tämä toisintoimimismahdollisuus puoltaa myös pankin sopimusvapautta painottavaa tulkintaa. MaksupalveluL:n soveltaminen negatiivisen koron käyttöönottoon on toimenpide, jota on tutkittava tarkemmin.

Vaikka kyse on poikkeuksesta, ei se toisaalta poista epätasavertaista sopimusasetelmaa. Kuluttajansuojan tarve korostuu, kun kyse on pankkipalvelun kaltaisesta välttämättömyyspalvelusta. Tämä on otettava huomioon, kun oikeudenmukaista tasapainoa määritetään. Negatiivinen korko on ristiriitainen myös velvoiteoikeudellisesti. Se on vastoin rahavelkoihin sovellettavan KorkoL:n asettamia lähtökohtia, jonka mukaan korkoa maksetaan pääomalle. Myös syvällisemmän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, ettei negatiivinen korko toteuta koron perinteistä funktiota. Yritysten ja instituutioiden talletukset kuitenkin todistavat, että koronmaksuvelvollisuus voidaan kääntää.

Heikomman suojaamisen puolesta voidaan argumentoida myös sillä perusteella, että asuntoluottosopimustenkaan korot eivät ole laskeneet negatiivisiksi. Pankin ja asiakkaan välisissä relaatioissa negatiivinen korko ei sovellu toiseenkaan suuntaan. Voidaan aiheellisesti miettiä, miksi talletuksiin ei vedettäisi samanlaista korkolattiaa, etenkin kun koron maksajaksi joutuisi muuten kuluttaja. Negatiivisen kuluttajatalletuskoron käyttöön

lanseeranneessa Tanskassa markkinoilla on paitsi negatiivisen koron talletussopimuksia, myös negatiivisen koron asuntoluottoja, jolloin saman pankin asiakkailla on lainanoton muodossa mahdollisuus hyötyä negatiivisesta korosta.³⁹¹

Lopulta kohtuullisuutta ja oikeudenmukaista tasapainoa koskevaa tulkintaa monimutkaistaa se, että sisällöllisesti talletussopimuksessa kyse ei ole ainoastaan rahavelasta. Merkittävä osa sopimuskokonaisuudessa ovat tyypillisesti myös pankin tarjoamat palvelut. Tähän kuuluvat ainakin maksujenvälitys sekä palveluiden pitäminen asiakkaiden saatavilla. Asiakassuhteiden kustannuksia katetaan jossain määrin palvelumaksujen muodossa, mutta tämä mahdollisuus on rajattu. Maksuilta edellytetään kohtuullisuutta, jotta kuluttajien oikeus peruspankkipalveluihin ei vesity, minkä perusteella Finanssivalvonta seuraa pankkien hinnoitteluja.³⁹² Talletusten korollisuus on vallitseva käytäntö, jolla pankit kilpailevat asiakkaista. Vallitsevissa olosuhteissa korkokilpailu on hiipunut lähes olemattomiin, kun pankkien talletuskorot ovat laskeneet EKP:n ohjauskorkojen perässä. Negatiivisen keskuspankkikoron aikana pankkien hinnoittelun kohtuullisuuden rajat saattaisikin olla aiheellista tarkistaa.

8.2 Pankkien erityistehtävä

Pankin sopimusvapauden tulkinta vaikuttaa paitsi yksittäisiin asiakkaisiin myös pankkien mahdollisuuksiin yhteiskunnallisina rahoituksenvälittäjinä. Vaikka tämä erityistehtävä on nykyisin osittain jaettu, etenkin kansallisessa rahoitusjärjestelmässä talletuspankit ovat keskeisessä roolissa. Taloudellisesti epävarmoina aikoina pankkien merkitys yhteiskunnassa korostuu, mikä näkyy konkreettisesti kaikissa niissä odotuksissa, jotka järjestelmään kriiseissä kohdistetaan. EKP pyrkii aktiivisesti elvyttämään taloutta, mutta toimenpiteiden välittymiseen tarvitaan yksityisiä pankkeja. Kuluttajansuojan liika korostaminen saattaakin asettua vastakkain myös pankkijärjestelmän tehtävien ja unionin tasolla harmonisoidun pankkisääntelyn kanssa, johon lisätyt maksuvalmiusvaatimukset liittävätkin myös kuluttajatal-letukset keskuspankin negatiiviseen ohjauskorkoon.

Yksityiselle toimijalla annettu yhteiskunnallinen erityistehtävä on myös peruste, joka on otettava huomioon sääntelyn tulkinnassa. Pankkien tapauksessa tämä on toistaiseksi

³⁹¹ The Guardian: Danish Bank launches world's first interest rate mortgage 13.8.2019 osoitteessa (theguardian.com) luettu 19.4.2020.

³⁹² Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 608-609.

ilmennyt sopimusvapauden kavennuksina, kun asiakkaille on haluttu turvata tietyt palvelut.³⁹³ Toisaalta elämme taloudellisesti varsin poikkeuksellisia aikoja, jossa pankit ovat joutuneet erityiseen paineeseen. Pankkijärjestelmää onkin tarkasteltava myös makrotasolta. Toimintaan kohdistetut rajoitukset ja vapaudet palaavat bumerangina takaisin asiakassuhteiden ehtoihin ja hinnoitteluihin, sekä laajemmin myös koko yhteiskuntaan. Tiukasti säännellyn toiminnan liika rajoittaminen saattaaakin johtaa myös ei-toivottuihin tuloksiin. Ohjauskorkopolitiikka edellyttää vastinparinaan yksityisen pankkitoiminnan riittävää kannattavuutta, jotta luotonannon korot eivät nouse pankkien omien lisääntyneiden kustannusten vuoksi. Epätoivottua on myös riskinoton lisääntyminen luotonannossa. Paine tähän kuitenkin kasvaa, kun talletuskoron kustannus kohdistuu ainoastaan pankkeihin.³⁹⁴ Palveluiden saatavuus tai laadun heikentyminen eivät nekään ole kuluttajien intressissä. Toimintamahdollisuuksien rajaaminen liian ahtaalle ei siten ole enää yleisen edun mukaista. On toki muistettava, että lisääntyneitä kustannuksia on pyritty vähentämään porrastetulla keskuspankin talletuskorkojärjestelmällä.³⁹⁵

8.3 Omaisuuden suojan aineellinen soveltuminen

Omaisuuden suojan tulkinnassa määräävä ominaisuus on suhteellisuus. Suojatut varallisuusarvoiset edut eivät tilannekohtaisessa harkinnassa läheskään aina jää suojan piiriin. Yksiselitteistä vastausta ei tästä syystä suoraan voida antaa edes sille, minkä asteisista talletuksiin kohdistettavista toimenpiteistä olisi säädettävä lailla. Horisontaalisuhteissa omaisuuden suoja edellyttää riittävän tehokasta suojaa, minkä taso vaihtelee tilannekohtaisesti.³⁹⁶ Koska aineellisten rajojen määrittäminen ei ole etukäteen mahdollista, ei tässä tutkimuksessa tukeuduta yleisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Sen sijaan edellä käsiteltyt erisuuntaiset intressit ja osapuolten erivertaisuus huomioon ottaen pyritään arvioimaan erityisesti suhteellisuutta, ja sen tulkintaa erikokoisten talletusten osalta.

³⁹³ Hallberg ym. 2011 s. 594.

³⁹⁴ Darvas, Zsolt – Pichler, David: Excess Liquidity and Bank Lending Risks in the Euro Area. Study requested by the ECON committee Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. September 2018 s. 6.

³⁹⁵ Tötterman, Kristian: Eurojärjestelmän porrastettu talletuskorkojärjestelmä. Suomen Pankki. Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 3.10.2019.

³⁹⁶ Hallberg ym. 2011 s. 560.

8.4 Suhteellisuus ja yleinen etu

Julkinen valta voi suhteellistaa omaisuudensuojaa varsin joustavasti yleisiin etuihin ja muihin perusoikeuksiin nähden. Tästä pitkälle viety esimerkki oli Kyproksen talletusvero: Talletusten jäädyttäminen ja lähes 50 %:lla kerralla verottaminen oli unionin tuomioistuimen mukaan sopusoinnussa omaisuudensuojan kanssa, kun välttämätöntä pankkien vakavaraisuutta ja rahoitusvakautta turvattiin. Näiden tulkintojen yhteensopivuus kansallisen perustuslakimme kanssa ei kuitenkaan ole selvä, eikä niihin tästä syystä tule liikaa tukeutua. Yksilön suojattu omaisuus on joka tapauksessa julkisen vallan määriteltävissä uudelleen sen mukaan, kun yleinen etu tai muut perusoikeudet sitä vaativat. Monet näistä muutoksista ovat huomattavasti enemmän yksilön varallisuuteen vaikuttavia toimia, kuin sopimusperusteinen enakkoon ilmoitettava korko, jonka maksamiseen asiakkaalla on mahdollisuus olla suostumatta siirtämällä rahansa muualle.

Toisaalta yksityisen pankin asiakkaaltaan perimä korko ei liity välttämättömään kriisinhallintaan. Toimenpide tähtäisi pankin omien kustannusten vähentämiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Pankkien kriisinhallintaan perustuvan välttämättömyyden sijaan perusteena olisi liiketoiminnallinen tarve vyöryttää asiakkaalle syntynyt kustannus, mikä toteutettaisiin yksityisen sopimuksen hinnoittelumuutoksella. Välttämättömyysvaatimus ei omaisuuden-suojatulkinnassa ole saanut kovinkaan selvää itsenäistä merkitystä, päinvastoin huomiota on kiinnitetty suhteellisuuteen. Myös EIS kohdistaa rajoitukseen vaatimukset kohtuullisuudesta ja oikeudenmukaisesta tasapainosta, mihin on tukeuduttu myös unionin oikeudessa.³⁹⁷ On mielestäni selvää, että keskuspankin negatiivinen ohjauskorko on sellainen hyväksyttävä peruste, jonka nojalla negatiivisen talletuskoron siirtäminen on kohtuullista ainakin joissain talletuksissa. Seuraavaksi tätä käsitystä pyritään tarkentamaan pohtimalla sitä erikokoisten talletusten kannalta.

8.5 Negatiivinen korko suuralletuksissa

Omaisuudensuojan suhteellisuus tukee joustavaa tulkintaa. Negatiivinen talletuskorko on jo hyväksytty pankkien ja institutionaalisten tallettajien sopimuksissa. Tämä saattaa liittyä tallettajien henkilöllisiin ominaisuuksiin, varallisuusmassojen suuruuteen sekä oikeushenkilöiden talletusten korkeampiin maksuvalmiusvaatimuksiin, minkä perusteella kustannuksen

³⁹⁷ Hallberg ym. 2011 s. 578.

vyöryttämisen intressi on suurin. Varallisuusmassalle voidaan mielestäni antaa merkitystä myös yksityishenkilöiden kohdalla. Yksilön omaisuudensuojan tulkinnassa tärkeää on olla kaventamatta taloudellista itsemääräämisoikeutta liikaa, sillä se ei ole myöskään yleisen edun mukaista.³⁹⁸ Taloudellista toimintavapautta ei kuitenkaan voida täysin samaistaa pankkitilille tallettamiseen. Kun kyse on määrältään suuremmista talletuksista, on varojen siirtäminen erilaisiin kohteisiin myös osa tätä taloudellista toimintavapautta. Suurempien talletusten kohdalla ollaan jo kaukana välttämättömistä peruspankkipalveluista, joilla turvataan pääsy pankin asiakkaaksi sekä rajattujen palvelujen käyttö. Näistä syistä en pidä luonnollisen henkilön negatiivista talletuskorkoa omaisuudensuojan vastaisena. Sopimusvapautta puoltaa myös kaikkien osapuolten tiedossa jo pidempään ollut intressi koron perimiseen.

Myös Finanssivalvonnan aiheesta antamassa ohjeistuksessa viitataan talletusten porrastukseen mahdollisessa koron käyttöönotossa. Suuria talletuksia on rinnastettu sijoituksiin, ja jonkinlainen viittaus tehdään sadantuhannen euronajaan.³⁹⁹ Tämä on myös eurooppalaisen talletussuojan raja, johon unionin yleinen tuomioistuin on viitannut perustellessaan Kyproksen talletusveron vastaavaa porrastusta. Tämä argumentaatio perustuu kuitenkin talletuksen riskiin, ja omaisuudensuojaa ja talletussuojaa ei pidä samaistaa. Näillä perusteella olen sitä mieltä, että negatiivisen koron kohdistaminen yli sadantuhannen euron talletuksiin ei loukkaa omaisuudensuojaa. Toimenpide ei merkittävästi vaarantaisi yksilöiden varallisuusarvoja etuja, etenkin kun pankin perimän koron voi myös välttää siirtämällä varansa muualle.

Toistaiseksi ei kuitenkaan ole tiedossa, että kansalliset pankit perisivät negatiivista korkoa suojaamattomista yritystalletuksistaan. Sadantuhannen euron sijasta käytännön raja vaikuttaa olevan huomattavasti korkeampi. Julkisesti tiedossa on ainoastaan Nordean ilmoitus, jonka mukaan negatiivinen korko kohdistetaan yli miljoonan euron yritystalletuksiin.⁴⁰⁰ Ottaen huomioon henkilöasiakkaiden välittömämpi omaisuudensuoja ja kuluttajien erityinen suojantarve, olisi negatiivinen korko oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi mielestäni otettava ennemmin käyttöön muiden oikeussubjektien talletuksissa. Luonnollisten henkilöiden talletukset olisi säästettävä viimeisiksi erityisesti myös siksi, että niihin kohdistuva maksuvalmiusvaade on kaikkein matalin, mistä syystä niistä pankille syntyvät kustannukset ovat

³⁹⁸ Hallberg ym. 2011 s. 556.

³⁹⁹ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 65/2019.

⁴⁰⁰ Kauppalehti 15.8.2016: AP: Näin Nordea perustelee miljoonatalletusten maksullisuutta osoitteessa (kauppalehti.fi) luettu 8.4.2020.

todennäköisesti vähäisimpiä. Suurten yritysten ja instituutioiden talletuksista syntyvien kustannusten vyöryttämiseen intressi lieenee suurin, sillä sijoitusvarallisuudeksi mallinnettavien varojen maksuvalmiusvaade saattaa kohdistua jopa sataprosenttisesti koko talletukseen. Oma hankala erityiskysymyksensä on se, että suurten tallettajien joukossa saattaa olla erilaisia julkisiin varoihin kytkeytyviä instituutioita, joiden kohdalla omaisuudensuojapohdinta saattaa taas olla monimutkaisempaa.⁴⁰¹ Suurten institutionaalisten tallettajien joukossa on myös esimerkiksi yleishyödyllisiä säätiöitä, joiden varallisuuden turvaaminen on koko yhteiskunnan intressissä. Vastaavia erityistapauksia ei kuitenkaan tämän tutkimuksen puitteissa pystytä tarkemmin pohtimaan. Tässä kohdassa huomautan myös, että koska keskuspankin negatiivinen talletuskorko ei todennäköisesti kohdistu koko vähittäistalletukseen, rajoittuu hyväksyttävän koron korkokanta mielestäni pankille talletuksesta aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin. Tästä negatiivisempaan korkokantaan suhtautuisin selvästi varauksellisemmin.

8.6 Negatiivinen korko talletussuojan alittavissa talletuksissa

Talletussuojaa voidaan siis pitää varsinaisen talletuksen ja eräänlaisen sijoituksen rajana. Negatiivisen talletuskoron ja omaisuudensuojan raja ei kuitenkaan välttämättä asetu samaan kohtaan. Talletussuojan tarkoitus on taata talletukset pankkien maksukyvyttömyystilanteissa. Suojan tarkoituksena ei ole ainoastaan turvata tallettajien asemaa, vaan varsinaisesti vakauttaa järjestelmää ja ennaltaehkäistä talletuspakojä. Vaikka suojatun ja suojaamattoman varallisuuden tallettaja ovat oikeudellisesti keskenään erilaisessa asemassa, ei tämä unionin yleisen tuomioistuimen rajausta mielestäni määritä yleisemmällä tasolla pankkitalletusten omaisuudensuojaa. Sekin on tuki huomioitava, että EUT saattaa muuttaa vielä alemman tuomioistuimen linjauksia. Omaisuudensuojan suppeampaa tulkintaa voidaan puoltaa myös suhteellisen laajalla talletussuojalla. Suuri osa talletuksista jää kokonaan suojan piiriin, mikä on tallettajien kannalta toivottavaa. Suojajärjestelmä kuitenkin heikentää talletusmarkkinoiden markkinakuria, ja moraalikadon vähentämiseksi raja voisi olla tarkoituksenmukaista laskea lähemmäs eurooppalaisten pankkitalletusten keskiarvoa.⁴⁰² Suojatun rahamäärän tallettajan ei varsinaisesti tarvitse kiinnittää huomiota pankin vakavaraisuuteen, ja valinta saattaa kohdistua esimerkiksi puhtaasti parhaan koron tarjoavaan pankkiin.⁴⁰³ Talletussuojalle

⁴⁰¹ Esimerkiksi Kyproksella julkisen vallan edustajien talletuksia säästettiin talletusverolta. Kyproksella tehdyistä ratkaisuista tarkemmin myös *Emilianides – Ioannou* 2013 s. 160.

⁴⁰² *Campbell – Moffatt* 2014 s. 106.

⁴⁰³ *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 40.

sopivan rajan määrittäminen on kuitenkin oma monimutkainen kysymyksensä, ja tässä vaiheessa on lähinnä tarkoitus argumentoida sen puolesta, että negatiivista talletuskorkoa voitaisiin soveltaa ongelmitta myös pienempiin talletuksiin.

Erityisesti pankkijärjestelmän kontekstissa, jossa on otettava huomioon myös järjestelmän pysyminen uskottavana ja vakaana, talletussuojan rajaan tukeutuminen turvaa myös järjestelmän vakautta. Ratkaisu ei vaaranna myöskään pitkälti sähköisen rahan varaan rakentuvaa rahajärjestelmäämme liikaa. Vallitsevassa tilanteessa, jossa negatiivista talletuskorkokäytäntöä ei kansallisesti esiinny lainkaan henkilöasiakkaiden talletuksissa, tämä tulkinta on turvallinen. Ratkaisu turvaa selvästi yksilön taloudellisen itsemääräämisoikeuden, antaen myös pankeille varsin laajan toimintavapauden. Muualla Euroopassa negatiivinen talletuskorkokäytäntö on kuitenkin selvästi pidemmällä ja myös alle sadantuhannen euron talletuksiin kohdistettavasta korosta neuvotellaan pankkien ja asiakkaiden kesken.⁴⁰⁴ Pienempiin talletuksiin liittyy selvästi enemmän kysymyksiä. Jos negatiivinen talletuskorko yleistyy, on syytä pohtia, asettaako omaisuudensuoja sille sellaisia ehdottomia rajoja, jotka olisi välttämättä otettava huomioon tulevaisuuden tulkinnoissa.

8.7 Pankkitalletus ja omaisuudensuojan koskematon ydinalue

Alle sadantuhannen euron talletusten kohdalla korkoon on suhtauduttava selvästi varauksellisemmin, eikä sellaista välttämättä tulla koskaan käytännössä harkitsemaan. Yksilöiden taloudellinen toimintavapaus tukee paitsi perustuslain myös markkinatalouden toimintaa, jota ei ole myöskään talousjärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaista kaventaa liikaa. Toinen tulkittava rajoituskriteeri on myös se, että varallisuusmassaltaan pienempien talletusten kohdalla saatetaan nopeammin törmätä omaisuudensuojan ydinalueeseen, jolla rajoituksen vaikutus muodostuu kohtuuttomaksi. Korko saattaakin kohdistua myös sellaisiin varoihin, jotka liittyvät yksilön muihin perustuslaillisiin oikeuksiin. Yksilön taloudellista asemaa suojaa erityisesti PL 19 §, jolla turvataan perustoimeentulo sekä velvoitetaan julkinen valta edistämään jokaisen oikeutta asuntoon sekä omatoimisen asumisen järjestämiseen. Yksilön varallisuusasemaan puuttuminen saattaa vaikuttaa näiden perusoikeuksien toteutumiseen ja perustuslakivaliokunnan mukaan jopa heikentää mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Kauppalehti: Miinuskorkoa perivien pankkien määrä kasvaa Saksassa, julkaistu 18.1.2020 osoitteessa (kauppalehti.fi/uutiset) luettu 19.4.2020.

⁴⁰⁵ Tarkemmin PeVL 42/2006 vp s. 4, jossa tulkittiin elinikäisen tai kohtuuttoman pitkäkestoisen ulosoton voivan heikentää yksilön mahdollisuuksille elää ihmisarvoista elämää.

Mitä pienemmistä talletuksista on kyse, sitä kriittisemmin negatiivista talletuskorkoa onkin tarkasteltava.

Omaisuuksensuojan varsinainen loukkaamaton ydinalue on olemassaololtaankin kyseenalainen. Viimesijaisesti omaisuudensuojaa turvaavat yksilön muut perusoikeudet, minkä ohella rajoituksilta edellytetään kohtuullisuutta. Perustoimeentuloon käytettäviin varoihin kohdistettuna negatiivinen korko olisi vastoin sosiaalisten oikeuksien oikeudenmukaisuuden tavoitteita, ja vähentäisi markkinamekanisminkin edellyttämää yksilöiden taloudellista vapautta. Tätä ei voida pitää yleisen edun mukaisena myöskään talousjärjestelmän kannalta.

Myös asumisen edistämistä koskevan perusoikeuden kanssa tallettamisen vero on ristiriitainen, vaikka kyse ei toki olekaan oikeudesta omistusasuntoon.⁴⁰⁶ Oikeutta omaan asuntoon konkretisoi kuitenkin valtion asuntosäästötilijärjestelmä, jolla tuetaan nuoria ensiasunnon ostajia asuntosäästöpalkkiolain (1634/1992) nojalla. Asunnon ostamisen edistäminen on siis selvästi yksi perustuslaillinen tavoite. Asuntosäästöpalkkiolaki velvoittaa pankin tarjoamaan tallettajalle vastaantulolainan, kun säästöön on kertynyt 10 % hankittavan asunnon hinnasta, ja valtio tukee säästöä maksamalla sille tietyn ajan korkoa. Negatiivinen talletuskorko ei missään olosuhteissa soveltuisi asuntosäästötileihin, joille talletetut varat ovat valtion tueman korkeamman koron piirissä. Tilit myös soveltuvat ainoastaan lainan saamista varten säästämiseen, jääden MaksupalveluL:n ulkopuolelle. Kaikki asuntosäästäminen ei kuitenkaan tapahdu näille tileille. Asuntosäästämisen kautta voitaisiin yleisemminkin hahmotella sellaista rajaa, jonka alittavista summia negatiivista korkoa ei sopimusvapauden perusteella olisi sallittavaa periä ilman erillistä lainsäädäntöä. Asuntosäästötilille tehtävä maksimitalletus on tällä hetkellä 18.000 euroa.⁴⁰⁷

Toisena kriteerinä voidaan pohtia rajoituksen kohtuullisuutta. Mitä pienemmästä talletuksesta on kyse, sitä vähemmän korko kuitenkin talletukseen vaikuttaa. Jos negatiivista korkoa sovellettaisiin kaikkiin sopimuksiin, voisi se kohdistua samassa suhteessa kaikenkokoisiin talletuksiin ja tasapuolisesti kaikkiin tallettajiin. Vastaavaa sosiaalista tavoitteenasettelua

⁴⁰⁶ HE 309/1993 s. 72. – Asumisen tasoon tai tapaan PL esitöissäkään oteta tarkemmin kantaa. Sen sijaan erityistä huomiota kiinnitetään asumisen terveellisyyteen.

⁴⁰⁷ Asunnon enimmäishinta vaihtelee sijaintikaupungin mukaan, ja on korkeimmillaan Helsingissä, jossa sen on määritelty tällä hetkellä olevan 180.000 euroa. – Valtiokonttori: ASP-säästäminen ja ASP-laina osoitteessa (valtiokonttori.fi/palvelu/asp-saastaminen-ja-asp-laina) luettu 6.4.2020.

seurataan tyypillisesti silloin, kun omaisuudensuojaa rajoitetaan julkisen vallan toimesta. Sitä, muodostuisiko rajoitus tällöinkään välttämättä kohtuuttomaksi, ei voida mielestäni pitää selvänä. Korkokannan ollessa esimerkiksi puoli prosenttiyksikköä negatiivinen, olisi alle kahdenkymmenen tuhannen euron talletuksessa koron määrä vuodessa alle sata euroa. Keskuspankkitallettamisen kustannukseen sidottu korko saattaisi pienten talletusten osalta jäädä todella pieneksi, ottaen huomioon lähtökohtaisen 5 % maksuvalmiusvaateen. Kohtuullisuutta koskevan rajoituksen itsenäinen merkitys ei sekään välttämättä edellytä, että pienimpiäkään talletuksia jätettäisiin koron ulkopuolelle. Hyväksyttävään korkokantaan se sen sijaan mielestäni vaikuttaa hyvinkin konkreettisesti. Kuten todettu, korkokannan laskeminen keskuspankin ohjauskorkoa syvemmälle on mielestäni omaisuudensuojan kannalta arveluttavaa. Arvelenkin, että vastaava toimenpide muodostunee käytännössä kohtuuttomaksi, ellei jonkinlaista painavaa yleistä intressiä esitetä, kun määritetään oikeudenmukaista tasapainoa.

Alle sadantuhannen euron talletukset kuuluvat myös talletussuojan piiriin. Tallettajalle voi syntyä perusteltu odotus siitä, ettei tilillä oleva summa vähene, mitä tukee vallitseva käytäntö. En tälläkään perusteella pidä suoraan yksilön omaisuudensuojan vastaisena sitä, että ainakin osaan myös suojatuista talletuksista kohdistettaisiin negatiivinen korko, sillä talletussuojan raja on varsin korkea. Muiden yksilön perustuslaillisten oikeuksien tai kohtuuden kannalta korko ei välttämättä olisi ongelmallinen, edellyttäen hyväksyttävää korkokantaa. Jos negatiivisten korkojen aika jatkuu pitkään ja käytäntö laajenee asteittain talletuksiin, en siis asettaisi tulevaisuutta ajatellen absoluuttista alarajaa sille, minkä kokoisiin talletuksiin lievästi negatiivinen korko voisi kohdistua. Keskeisempi tekijä on mielestäni korkokanta, joka EKP:n talletuskoron pankeille aiheuttamia kustannuksia seurattaessa ei välttämättä muodostuisi ongelmalliseksi. Sitä seikkaa pidän vallitsevissa oloissa selvänä, että hyväksyttävää olisi enintään syntyneen keskuspankkitallettamisen kustannuksen vyöryttäminen asiakkaalle.

Puhtaasti yksilön omaisuudensuojan näkökulmasta negatiiviselta talletuskorolta absoluuttisesti rauhoitettava määrä lienee enintään joitain kymmeniä tuhansia euroja. Tällaisiin talletuksiin sovellettava korko edellyttää mielestäni ennakoitavaa korkojen kehitystä, laajempaa yhteiskuntapoliittista keskustelua, sekä syvempää oikeudellista analyysiä. Erityisesti suojan alittaviin talletuksiin kohdistettava negatiivinen korko on toimenpide, joka muodostuu nopeasti yleisen edun vastaiseksi, jos sen seurauksena on käteisnostoryntäys. Tilannesidonnaisen harkinnan vuoksi omaisuudensuojaa ei myöskään ole mahdollista etukäteen

tyhjentävästi määrittää. Suojattujen talletusten osalta korostaisinkin julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeudet riittävällä tavalla, ja suorittaa intressipunninta siinä vaiheessa, jos pankkien sopimuskäytäntö sitä edellyttää.

8.8 Toimivat markkinat

Lopulta voidaan pohtia markkinataloudellisia tavoitteita. Vaikka taloudellisen järjestelmän tavoitteet eivät välttämättä ole palautettavissa kirjoitetuiksi yksilöiden perusoikeuksiksi, ovat ne silti yksilöiden kannalta keskeisiä.⁴⁰⁸ Perinteinen valtiosääntöopillinen systematisointi ei välttämättä sovellu sellaisenaan suoraan rahoitusmarkkinakontekstiin. Myös taloudellisen järjestelmän suojaamisen tavoite asettaakin mielestäni yksilöille tietyn sietämisvelvollisuuden, joka kohdistuu erityisesti omaisuudensuojaan. Vastaavaa logiikkaa noudattaa PL 20 §:ssä turvattu vastuu ympäristöstä, jonka suojaamiseksi omaisuudensuoja on myös rajoitettava.⁴⁰⁹ Säännöksessä turvattu kolmannen sukupolven oikeus ei muuten toteutuisi. Vertailussa on muistettava, että ympäristöperusoikeus on kirjoitettu perustuslakiin. Markkinoiden toimivuuteen taas ei viitata sanallakaan, ja perustuslaki on talousjärjestelmäneutraali. Lisäksi yhteisöllinen lähestymistapa rahoitusjärjestelmään ei sovellu täysin yhtä aukottomasti, sillä perustuslain keskeinen tavoite on edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Toimivia markkinoita on perustellusti esitetty myös omaksi kirjoittamattomaksi perusoikeudekseen, jolla on luonnollinen asema osana perusoikeusjärjestelmää.⁴¹⁰ Markkinatalouden tila on selvässä kohtalonyhteydessä taloudellisia resursseja edellyttäviin perusoikeuksiin. Toimivien markkinoiden tehostaminen tai ainakin suojaaminen vaikeissa taloudellisissa oloissa on nähtävä sellaisena yhteisöllisenä tavoitteena, jonka laiminlyömisestä seuraavat haitat ovat todennäköisesti hyötyjä suuremmat. Tarve suojata pankkijärjestelmän vakautta ja samalla asiakkaita on myös tunnustettu perusteeksi, jolla sekä pankin liiketoimintavapautta että kuluttajien oikeuksia voidaan merkittävästi rajoittaa.⁴¹¹ Pankin riittävän riskienhallinnan turvaamiseksi sallitaan esimerkiksi vastuunrajoitusehtoja, joilla kuluttajien asemaa heikennetään. Vaikka tällaiset ehdot saattavat helposti muodostua kohtuuttomiksi, on pankkien kuluttaja-asiakassuhteiden oikeudellinen tulkinta todella tilanneherkkää.⁴¹² Tässä

⁴⁰⁸ Talousjärjestelmän sääntelyn tulkinnasta myös *Kotiranta* 2015 s. 708.

⁴⁰⁹ Esim. PeVL 55/2018 sekä PeVL 10/2014 vp.

⁴¹⁰ *Pöyhönen* 2000 s. 83.

⁴¹¹ PeVL 24/2002 vp sekä PeVL 67/2002 vp.

⁴¹² *Wuolijoki – Hemmo* 2013 s. 27.

harkinnassa on kuitenkin huomioitava, että toimiva rahoitus on perusedellytys yksilöiden hyvinvoinnille markkinataloudessa.

Rahoituksen merkitystä osana yleistä etua ei tule siis aliarvioida. Tulkinnanvaraista kuitenkin on, mitä toimivat markkinat käytännössä tarkoittavat.⁴¹³ Erityisesti poikkeuksellisemmissa taloudellisissa olosuhteissa voidaan kysyä, onko järjestelmän toimivuuden turvaaminen sellainen yleisen edun mukainen peruste, johon tukeutuen koko negatiiviseen talletuskorkoon olisi suhtauduttava täysin sallivasti sivuuttaen omaisuudensuojaproblematiikka. Kallistan tutkimukseni lopuksi varovaisesti tälle kannalle, mitä perustelen erityisesti omaisuudensuojan joustavuudella. Kuten todettu, pankkitallettajan omaisuudensuoja on pitkään ollut kansallisessa oikeustilassa koskematon. Negatiivista korkoa ei ole harkittu aiemmin, koska sellaiseen ei ole ollut tarvetta. Valtaosa yksilöiden perusoikeuksista joutuvat sopeutumaan taloudellisen tilan muutoksiin, eikä perustuslakia voi tulkita niin, että saavutetuista eduista ei voida tinkiä lainkaan. Päinvastoin uskon, että jakamalla syntyneitä kustannuksia tasapuolisesti ennaltaehkäistään huomattavasti suurempia haittoja.

Pankeille on uskottu merkittäviä yhteiskunnallisia erityistehtäviä, mutta samaan aikaan kilpailu on lisääntynyt myös sellaisten toimijoiden taholta, jotka tulevat pankkisektorin ulkopuolelta. Pankkisääntelyn ulkopuolella operoivien laitosten liiketoiminta on vapaampaa ja ketterämpää, mikä saattaa näkyä muun muassa halvempina hintoina asiakkaille. Pankit ovatkin selvässä ristipaineessa, mihin vaikuttaa myös se seikka, että väestön ikääntyessä pankin velvollisuus on myös ylläpitää riittävää konttoriverkostoa ja henkilökohtaisia palveluita asiakkaita varten.⁴¹⁴ Yksityisen pankkilaitoksen ajaminen liian ahtaalle ei ole tarkoituksenmukaista, jos vastaava instituutio halutaan säilyttää myös tulevaisuudessa. Erityisesti tästä näkökulmasta pitäisin tärkeänä, että pankkien toimintaedellytysten jatkuvuus varmistetaan, kun pankkeja koskevaa sääntely-ympäristöä tulkitaan ja uudistetaan. Hankalan taloudellisen tilanteen haittojen jakautumisessa olisi tähdättävä sellaiseen tasapainoon, jossa rasite ei muodostu minkään yhteiskunnallisen toimijan kannalta kohtuuttomaksi.

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ *Fungáčová, Zuzana – Toivanen, Mervi – Tölö, Eero: Analyysi: Pankkisektori muutoksen kynsissä. Suomen Pankki: Euro ja talous – ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 11.11.2015.*

8.9 Lopuksi

Koko rahajärjestelmämme on aikojen saatossa kehittynyt yhä keskitetyimmäksi ja tehokkaammaksi samalla, kun yhteiskunta on kehittynyt tasapuolisemmaksi. Toisaalta sitä, kuinka julkisesta vallasta erillään raha todella voi olla, on hankala arvioida. Rahaan sisältyy myös merkittävä hintavakauden tavoitteeseen perustuva ohjausmekanismi. Valtio on luopunut kontrollistaan rahapolitiikkaan, ja antanut merkittävän rahanvälitystehtävän yksityiselle pankkisektorille, sillä se on nähty yhteiskunnallisesti tehokkaimpana ratkaisuna.⁴¹⁵ Pankkien rooli erityisesti eurooppalaisilla rahoitusmarkkinoilla merkittävä. Kuten pankkimaailmassa ja politiikassakin merkittävästi vaikuttanut J. K. Paasikivi on aikanaan todennut, pankit ovat ”ne kanavat ja valtimot, joita pitkin veri juoksee ja joita ilman elämä ei ole mahdollinen, ja jotka ensiksi on saatava kuntoon, jotta nykyaikainen elämä voisi päästä kulkemaan”.⁴¹⁶ Tämä on syytä muistaa myös pankkisektoria säänneltäessä ja sääntelyä tulkittaessa.

Koko taloudellinen järjestelmämme on uusien, entistä universaalimpien haasteiden edessä. Kriisejä mitataan niiden alkuperäisestä luonteesta riippumatta tyypillisesti taloudellisiin muuttujiin, ja rahan vaikutus näkyy kaikessa. Voidaan myös kritisoida, että perus- ja ihmis-oikeuksien toteutuminen on epätäydellistä juuri rahan takia. Raha on väline päästä osaksi yhteiskuntaa ja sen puuttuminen johtaa vaikeuksiin.⁴¹⁷ Sosiaaliset oikeudet muodostavatkin jo tiettyjä selviä rajoja taloudellisen järjestelmän kehitykselle.⁴¹⁸ On myös syytä muistaa, että perusoikeudet yhteiskunnallisena arvopohjana ulottavat vaikutuksiaan lakien ulkopuolelle. Pankit eivät edusta julkista valtaa, eikä niillä ole suoraa velvollisuutta perusoikeusmyönteiseen sopimuskäytäntöön. Perusoikeuksista on kuitenkin hahmoteltu yleisempiä varallisuus oikeudellisia pelisääntöjä, jotka ohjaavat markkinataloudellista toimintavapautta vastuulliseen suuntaan, kuten ympäristön tai työntekijöiden oikeuksien kunnioittamiseen.⁴¹⁹ Sitova lainsäädäntö määrittää vain vähimmäistason, kun taas yhteiskuntavastuun perusteella voidaan yrityksiltä ja instituutioilta odottaa myös kestävämpiä ja proaktiivisimpia valintoja. Vastuullisuus ja yksilöiden oikeuksien kunnioittaminen tuo mukanaan myös kilpailuetua markkinoilla.⁴²⁰

⁴¹⁵ *Kuisma, Markku – Keskisarja, Teemu*: Erehtymättömät: Tarina suuresta pankkisodasta ja liikepankeista Suomen kohtaloissa. WSOY 2012 s. 9.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ *Aglietta* 2018 s. 9.

⁴¹⁸ *Tuori, Kaarlo*: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? *Lakimies* 2/1997 s. 171–181 s. 172.

⁴¹⁹ *Karhu, Juha*: Yhteiskuntavastuu varallisuus oikeuden järjestelmässä. *Defensor Legis* N:o 4/2019 s. 419-429 s. 425.

⁴²⁰ *Karhu* 2019 s. 420.

Vallitseva tilanne on ainutlaatuisuudessaan mielenkiintoinen. Roope Ankan käteistä täynnä oleva yksityinen rahasäiliö ei vaikutakaan enää yhtä järjettömältä ratkaisulta. Monet suur-tallettajat saattavat mielessään miettiä, mikä neuvoksi, jos talletus ei enää säilytä arvoaan pankkitilillä.⁴²¹ Käteisen yleistyminen ei ole kuitenkaan pankkijärjestelmän eikä yhteiskunnan intressissä. Jos kuluttajat eivät hyväksy negatiivista talletuskorkoa ja haluavat tästä syystä nostaa rahansa käteisenä, on ilmiö yleistyessään vaarallinen koko järjestelmän vakau-den kannalta. Erityisesti näistä syistä päätän tutkimukseni siihen ajatukseen, että yksin omaisuudensuojan sijaan paremmin rajat negatiiviselle talletuskorolle asettavat markkinameka-nismi ja siihen perustuva markkinakuri: Talletuskorko on pankeille kilpailun väline. Talle-tusten menettäminen ei ole yhdenkään talletuspankin intressissä. Negatiivinen talletuskorko on näin pankille kannattava vain, jos se ei ainakaan merkittävästi vaikuta asiakaskäyttäyty-miseen. Uskon, että markkinakurin asettama raja negatiiviselle talletuskorolle tulee toden-näköisesti vastaan huomattavasti aikaisemmin kuin viimesijainen yksilöiden omaisuuden-suoja. Tätä tukee myös pitkään jatkunut pankkien varoivainen suhtautuminen, jossa kulutta-jatalletukset on säästetty negatiivisilta koroilta, vaikka ohjauskorko on ollut vuodesta 2014 saakka. Markkinoiden itseohjautuvuus saattaakin merkitä sitä, ettei lopullista oikeudellista kantaa tutkimuskysymykseen tulla koskaan ottamaan.

⁴²¹ *Emilianides – Ioannou* 2013 s. 141.